

Universidad de Salamanca
Facultad de Derecho
Departamento de Derecho Público General



**Implicaciones de la innovación en el ámbito local:
Análisis de tres experiencias relevantes de gestión municipal
en la ciudad de Guadalajara, Jalisco, México (2000-2012)**

Autor:

Carlos Alberto Briseño Becerra

Directores

Dr. Salvador Martí Puig

Dr. José Francisco Sánchez López

Programa de Doctorado en Estado de Derecho y Gobernanza Global
Línea de investigación: Gestión y Políticas Públicas

Salamanca, abril de 2017

Universidad de Salamanca
Facultad de Derecho
Departamento de Derecho Público General



**Implicaciones de la innovación en el ámbito local:
Análisis de tres experiencias relevantes de gestión municipal
en la ciudad de Guadalajara, Jalisco, México (2000-2012)**

Autor: Carlos Alberto Briseño Becerra

Tutor: Dr. José Francisco Sánchez López

Director: Dr. Salvador Martí Puig

Programa de Doctorado en Estado de Derecho y Gobernanza Global
Línea de investigación: Gestión y Políticas Públicas

Salamanca, abril de 2017

Gracias a Dios por permitirme concluir esta etapa profesional en mi vida.

Quiero dedicar esta tesis a mi familia, de manera muy especial a mi Señora Madre Lucita, quien ha sido mi mayor inspiración y ejemplo de vida para concluir esta etapa profesional.

Con todo mi amor para:

*Yolanda,
Carlos,
Andrés
y
Valentina*

AGRADECIMIENTOS

La conclusión de este esfuerzo se refleja en los agradecimientos a todos los que han sido parte de este proceso en todas y cada una de las etapas que finalmente se ven contenidas en este trabajo.

A Salamanca, mi gratitud por sus enseñanzas y hospitalidad.

Mi agradecimiento a mi *alma mater*, la Universidad de Guadalajara, por la beca que me permitió realizar los estudios de doctorado y, de manera muy especial, al Lic. Raúl Padilla López; Mtro. Iztcoatl Tonatiuh Bravo Padilla, Rector General de la Universidad de Guadalajara y al Lic. José Alfredo Peña Ramos Secretario General, así como a todo el personal de la Dirección General Académica. A la Lic. Rosario Sedano, por su apoyo en todo el proceso de trámite ante la institución.

Gracias a mi tutor, el Dr. José Francisco Sánchez López, así como al director de tesis, Dr. Salvador Martí Puig, por guiarme desde el inicio, por su tiempo y paciencia para el desarrollo de la tesis. Gracias al Área de Ciencia Política de la Universidad de Salamanca, al Profesor Manuel Alcántara Sáez y a todo el profesorado de la institución por sus enseñanzas.

Agradezco a toda la gente que me ha brindado su amistad y afecto a lo largo de todo este proceso, por compartir sus experiencias y conocimientos. A mis compañeros de doctorado, mi reconocimiento y gratitud por todo su apoyo.

A quienes con su disposición y aceptación permitieron que este trabajo se encuentre terminado. De manera muy especial, a Claudia Delgadillo González, José de Jesús Vargas Ornelas, Sandra López Vázquez, José Javier Gutiérrez Rodríguez, Margarita Hernández Ortiz, Salvador Carrillo García, Mario Córdoba España, Felipe Reyes Lara, Ismael Orozco Loreto, Mario Silva Rodríguez, Roberto Arias de la Mora, Manuel González Hernández, Martha Lucy Barriga Hernández, Oscar Rodríguez Alemán, Stephanie Mireles Martín, Miguel Castro Reynoso, André Marx Miranda y Elizabeth Martínez Torres.

Mi gratitud a las organizaciones de la sociedad civil con quienes tuve la fortuna de compartir experiencias que me ayudaron al enriquecimiento del contenido de esta tesis.

Gracias a todos.

RESUMEN

En los últimos años se ha asentado en América Latina la idea de la innovación como una manera distinta de enfrentar los problemas públicos en la gestión local. Esto ha significado una suerte de revolución “lenta y silenciosa” que ha ido ganando terreno en las administraciones locales. Así, se observa un consenso sobre el papel que la innovación debería desempeñar en términos de participación ciudadana, procesos administrativos, creatividad para enfrentar los problemas, decisiones oportunas y liderazgo efectivo por parte de los gobernantes. También se ha reconocido que los programas y políticas públicas innovadoras pueden incidir a la hora de resolver de mejor manera los problemas públicos. En este sentido, la combinación de los elementos anteriores permite que las administraciones públicas se alejen, en algunos casos, de la gestión burocrática tradicional, lo que ha generado nuevos escenarios de gestión pública local.

Con el objeto de analizar la innovación y sus implicaciones en los procesos de gestión pública local, la presente investigación problematiza algunos postulados teóricos (Nueva Gestión Pública y Gobernanza), al contrastarlos con tres casos prácticos de innovación en el ámbito local: *Programa de Intervención por Objetivos (PIO)*, *Plan Maestro de Movilidad Urbana no Motorizada* y *Vía RecreActiva*. La estructura de los casos responde a las siguientes preguntas: por qué, cómo, quienes y qué se innova en los programas de gestión municipal. Desde esta perspectiva, se abordan las implicaciones de la gestión de los gobiernos locales del municipio de Guadalajara (y su zona metropolitana), ya que se considera como un escenario propicio para explorar y analizar experiencias de gestión relevantes, que ponen a prueba los alcances de la innovación en el ámbito local. La metodología desarrollada parte de un muestreo teórico y una descripción en profundidad que permiten explorar y analizar tres estudios de caso de experiencias relevantes de gestión; del mismo modo, se ha utilizado la triangulación de fuentes de información a partir de documentos oficiales, información periodística y entrevistas a funcionarios, operadores y beneficiarios.

Los resultados de la investigación muestran que las experiencias de gestión local se encuentran estrechamente ligadas al contexto en el que se desarrollan, de modo que

este resulta relevante para identificar los factores de la innovación y explicar sus implicaciones. En los casos seleccionados se constata la presencia de los elementos propuestos en el marco analítico. Es decir, en los tres casos se observa una pluralidad de actores, coordinación entre instancias gubernamentales y procesos de institucionalización e innovación social. No obstante, estos elementos varían de intensidad en cada caso. Cabe destacar que se identificaron factores que favorecen y obstaculizan la innovación, a la vez que se hizo patente la necesidad de transformar los modelos administrativos tradicionales del sector público desde ámbitos locales y para enfrentar la complejidad metropolitana. Finalmente, hay que destacar que los casos analizados presentan un déficit en términos de transparencia y rendición de cuentas, una tarea pendiente de la innovación.

PALABRAS CLAVE: Innovación, Nueva Gestión Pública, Gobernanza, Corresponsabilidad, Sociedad Civil, Gobierno Local, Guadalajara y Zona Metropolitana, Jalisco, México.

ÍNDICE

Resumen	V
Índice	VII
Siglas	XI
Índice de tablas	XII
Índice de ilustraciones	XIII
Índice de gráficos.....	XIII
Introducción.....	1
a) Consideraciones preliminares.....	5
b) Metodología.....	7
c) Selección de los casos.....	11
d) Estructura de la tesis	18
Capítulo 1. ¿Qué, quiénes y cómo? Innovación en la gestión pública local	19
Introducción	21
1.1 El contexto de la innovación local: reforma del estado y procesos de democratización política	26
1.1.1. La reforma del Estado.....	26
1.1.2. El proceso de democratización política	29
1.1. Las razones de la innovación: perspectivas en torno a los procesos de innovación gubernamental en el ámbito local	31
1.2.1. Elementos innovadores de la Nueva Gestión Pública (NGP).....	32
1.2.2. Elementos innovadores de la New Public Governance o Nueva Gobernanza (NG)	37
1.3. La innovación en la gestión pública local	41
1.3.1. ¿Quiénes innovan? Participación ciudadana y actores	44
1.3.2. ¿Qué se innova? Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas	47
Conclusiones: elementos de análisis del proceso de innovación	49
Capítulo 2. Caracterización de Guadalajara y su área metropolitana.....	53
Introducción	55
2.1. Población	62
2.2. Grado de marginación.....	64
2.3. Índice de desarrollo humano.....	74

2.4. Percepción sobre la política	75
2.5. Alternancia y participación ciudadana en la ZMG	77
2.6. Programas y políticas públicas	79
2.7. Criterios de incorporación por municipio	81
2.8. Experiencias Relevantes de Innovación en la Gestión Local en ZMG acreedoras al Premio Gobierno y Gestión Pública CIDE (2001-2011)	83
2.9. Los casos de estudio	85
2.10. Reflexiones finales.....	88
Capítulo 3. El Programa de Intervención por Objetivos (PIO): entre la participación y la corresponsabilidad en Guadalajara, 2010-2012.....	91
Introducción	93
3.1. Por qué se innova: los problemas públicos	95
3.2. Qué se innova.....	100
3.3. Quiénes innovan	106
3.4. Factores de innovación	113
3.4.1. Pluralidad de actores	113
3.4.2. Coordinación de instancias gubernamentales	114
3.4.3. Capacidades e institucionalización.....	118
3.4.4. Innovación social.....	122
3.5. Cómo se innova: la voz de los actores en las experiencias de gestión pública local.....	124
3.5.1. Exfuncionaria del Ayuntamiento Guadalajara: Claudia Delgadillo.....	126
3.5.2. Operador No Institucional: José de Jesús Vargas Ornelas	128
3.5.3. Ciudadana participante: Sandra López Vázquez de la Colonia Miravalle..	130
3.5.4. Funcionario: Javier Gutiérrez.....	132
3.5.5. Operadora de PIO: Margarita Hernández Ortiz	135
3.5.6. Operador institucional: Salvador Carrillo	138
3.6. Reflexiones finales.....	140
Capítulo 4. Plan Maestro de Movilidad Urbana no Motorizada, 2008-2009	145
Introducción.....	147
4.1. Por qué se innova: los problemas públicos	150
4.2. Qué se innova.....	153
4.3. Quiénes innovan	157

4.4. Factores de innovación	163
4.4.1. Pluralidad de actores	163
4.4.2. Coordinación de instancias gubernamentales	164
4.4.3. Capacidades e institucionalización.....	167
4.4.4. Innovación social.....	172
4.5. Cómo se innova: la voz de los actores en las experiencias de gestión pública local.....	174
4.5.1. Exfuncionario del Ayuntamiento: Dr. Mario Córdova	175
4.5.2. Exfuncionario: Felipe Reyes	181
4.5.3. Funcionario: Ismael Orozco	187
4.5.4. Sociedad civil: Mario Silva	189
4.5.5. Exfuncionario del Ayuntamiento de Guadalajara: Dr. Roberto Arias	192
4.5.6. Beneficiario: Manuel González.....	193
4.6. Reflexiones finales.....	194
Capítulo 5. Vía RecreActiva, 2004-2006	199
Introducción	201
5.1. Por qué se innova: los problemas públicos	203
5.2. Qué se innova.....	206
5.3. Quiénes innovan	211
5.4. Factores de innovación	211
5.4.1. Pluralidad de actores	211
5.4.2. Coordinación de instancias gubernamentales	213
5.4.3. Capacidades e institucionalización.....	218
5.4.4. Innovación social.....	223
5.5. Cómo se innova: la voz de los actores en las experiencias de gestión pública local.....	229
5.5.1. Exfuncionaria del Ayuntamiento de Guadalajara: Lucy Barriga	230
5.5.2. Operador de la Vía RecreActiva: Óscar Rodríguez	236
5.5.3. Ciclista: Stephanie Mireles.....	238
5.5.4. Exfuncionario: Miguel Castro Reynoso	239
5.5.5. Exfuncionario del Ayuntamiento de Guadalajara: André Marx Miranda...	242
5.5.6. Beneficiaria: Elizabeth	243
5.6. Reflexiones finales.....	245

Capítulo 6. Reflexiones finales.....	251
Bibliografía.....	265
Anexos.....	287
Anexo I. Entrevistas.....	289
Anexo II. Anexo estadístico.....	291
Anexo III. Tablas.	294

SIGLAS

AGEB	Área Geoestadística Básica
APT	Administración Pública Tradicional
CCIJ	Consejo Coordinador de Cámaras Industriales de Jalisco
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económica
CECOE	Centro de Comunicaciones y Observación Electrónica
CODE	Consejo Estatal para el Fomento Deportivo
COMUDE	Consejo Municipal del Deporte
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CONAPO	Consejo Nacional de Población
DIF	Desarrollo Integral de la Familia
ENCUP	Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas
GDL	Guadalajara
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IMMG	Instituto Municipal de las Mujeres en Guadalajara
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
ITDP	Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo
NGP	Nueva Gestión Pública
NG	Nueva Gobernanza
OCOIT	Organismo Coordinador de la Operación Integral del Servicio de Transporte Público
ONG	Organización No Gubernamental
PAN	Partido Acción Nacional
PASOS	Programa de Asistencia, Servicios y Organización Social
PIDU	Plan Intermunicipal de Desarrollo Urbano
PIO	Programa de Intervención por Objetivos
PMC	Partido Movimiento Ciudadano
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SEP	Secretaría de Educación Pública
TIC	Tecnologías de la Información y Comunicación
ZMG	Zona Metropolitana de Guadalajara

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Población por municipio o delegación en 2010	6
Tabla 2. Casos seleccionados	15
Tabla 3. Entrevistas realizadas	17
Tabla 4. Tipos de innovación	35
Tabla 5. Nueva Gestión Pública (NGP) y Nueva Gobernanza (NG)	40
Tabla 6. Evolución de la población de la Zona Metropolitana de Guadalajara.....	61
Tabla 7. Comportamiento del tamaño de la población en Guadalajara.....	62
Tabla 8. Población de los municipios de la Zona Metropolitana de Guadalajara	63
Tabla 9. Indicadores e índice de marginación urbana por entidad federativa (2000)	66
Tabla 10. Indicadores e índice de marginación urbana por entidad federativa (2000)	67
Tabla 11. Evolución del índice de marginación urbana	70
Tabla 12. AGEB urbanas y población según el grado de marginación urbana (2010)	72
Tabla 13. Alcaldes de Guadalajara (1992-2012).....	77
Tabla 14. Municipios centrales de la ZMG y criterios de incorporación.....	82
Tabla 15. Casos seleccionados para la investigación	86
Tabla 16. Origen de las acciones, intereses y demandas.....	94
Tabla 17. Número de beneficiarios del PIO por colonia.....	102
Tabla 18. Actores involucrados en PIO.....	113
Tabla 19. Cronograma del desarrollo del PIO en la colonia Santa Cecilia	122
Tabla 20. Cronograma del desarrollo del PIO en la colonia El Fresno.....	124
Tabla 21. Cómo se innova desde la percepción de los actores involucrados.....	125
Tabla 22. Cuadro analítico del Programa de Intervención por Objetivos (PIO)	143
Tabla 23. Origen, intereses y demandas del Plan Maestro.....	149
Tabla 24. Actores del Plan Maestro de Movilidad Urbana no Motorizada.....	163
Tabla 25. Cómo se innova desde la percepción de los actores involucrados en el Plan Maestro ...	174
Tabla 26. Cuadro analítico del Plan Maestro de Movilidad no Motorizada.....	197
Tabla 27. Origen, intereses y demandas de <i>Vía RecreActiva</i>	202
Tabla 28. Actores de <i>Vía RecreActiva</i>	212
Tabla 29. Cómo se innova desde la percepción de los actores involucrados	230
Tabla 30. Cuadro analítico de la <i>Vía RecreActiva</i>	248
Tabla 31. Actores por programa innovador.....	255
Tabla 32. Síntesis de factores innovadores por cada sector y programa	256
Tabla 33. Factores innovadores desde la voz de los actores	258
Tabla 34. Factores innovadores del marco analítico	259
Tabla 35. Factores que favorecen y obstaculizan la innovación	261
Tabla 36. Entrevistas a actores.....	289
Tabla 37. Índice de Desarrollo Humano por municipio, 2000	291
Tabla 38. Agregación geográfica electoral en los municipios de Jalisco. Cómputo final, elecciones presidenciales, 2000.....	292
Tabla 39. Agregación geográfica electoral en los municipios de Jalisco. Cómputo distrital dentro del territorio nacional para las elecciones presidenciales de 2006	293
Tabla 40. Alcaldes de Zapopan, 1995-2012.....	294
Tabla 41. Alcaldes de Guadalajara, 1995-2012	295
Tabla 42. Programas Ganadores del Premio Gobierno y Gestión Local en la Zona Metropolitana de Guadalajara (2001-2011). Estado de Jalisco.	296

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1. Método científico	8
Ilustración 2. Mapa de los Estados Unidos Mexicanos.....	57
Ilustración 3. Mapa de Jalisco. División municipal	58
Ilustración 4. Zona Metropolitana de Guadalajara.....	60
Ilustración 5. Municipios de la ZMG.....	64
Ilustración 6. Grado de marginación por AGEB en la ZMG (2010).....	73
Ilustración 7. Tipos de programas de gestión local.....	83

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Número de programas en la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG) por año.....	13
Gráfico 2. Número de programas por partido político (2001-2011)	84
Gráfico 3. Programas por municipio (2001-2011)	85

INTRODUCCIÓN

En los últimos años en México y en América Latina se ha puesto de manifiesto un renovado interés en el tema de la innovación en la gestión pública, principalmente en el ámbito del gobierno local. Luego de una serie de procesos de ajuste político y crisis económicas, las presiones financieras, la necesidad de controlar a la burocracia y la demanda de servicios públicos de mayor calidad han llevado a emprender la modernización del Estado a través de reformas¹. De esta forma se ha generado un contexto político e institucional propicio para que la innovación se invoque como una herramienta indispensable para que los gobiernos estatales y las administraciones locales puedan responder de manera eficaz y eficiente a las crecientes demandas de los ciudadanos (Robertson y Ball, 2002; Guillén, 2003; Cabrero, 2005; todos ellos en Poom, 2007).

De la misma forma, el proceso de descentralización² hacia los gobiernos locales iniciado en la década de los años ochenta del siglo pasado ha tenido como propósito contribuir a la generación de capacidades para la innovación en el ámbito local³, lo cual ha permitido un determinado protagonismo del espacio local, como una suerte de

¹ Para Aguilar (2001), el Estado experimenta una situación de reconfiguración después de la crisis de su constitución social y su composición autoritativa no ha terminado de reestructurarse del todo para enfrentar las nuevas condiciones sociales nacionales e internacionales. Durante el siglo XX, el Estado estuvo sometido a grandes presiones sociales que lo cuestionaron y obligaron a transformar sus prácticas gubernativas. El impacto de estas presiones en el arreglo institucional estatal ha sido tal que ha dado lugar a que se hable de un “vaciamiento del Estado”. Por lo tanto, se pueden identificar cuatro frentes que presionan a la “maquinaria” estatal: 1) el impacto de la globalización (vaciamiento “desde arriba”); 2) los quiebres en las identidades políticas (vaciamiento “desde abajo”); 3) la emergencia de nuevas organizaciones e instituciones de la sociedad civil que penetran la estructura estatal (vaciamiento “desde fuera”); y 4) la crisis de las instituciones políticas, los sistemas de partidos, la ineficaz *performance* de los parlamentos para la agregación de preferencias y el cuestionamiento creciente de las burocracias estatales (vaciamiento “desde dentro”).

² La descentralización consiste en la transferencia de funciones estatales a entes con personalidad jurídica propia separados de la administración central. Esta técnica, además, lleva ínsita la facultad de auto-administrarse (autarquía). Presume una división objetiva (de funciones) y otra subjetiva (de órganos). El ejercicio de la actividad administrativa, en este caso, es llevado a cabo de forma indirecta mediante órganos que poseen cierta competencia dentro de un ámbito físico (Gallo, 2015).

³ Si bien durante mucho tiempo los países de la región hicieron de la centralización una de sus principales prácticas para consolidarse, estabilizarse políticamente y con ello expandir la cobertura de servicios y niveles de bienestar para la población, desde la distancia se observa que los efectos generados han sido especialmente negativos. En el caso de México se ha traducido en términos de una alta concentración de poder que ha propiciado un estilo autoritario de gobierno que, a su vez, ha fomentado determinadas desigualdades al interior del territorio. Además, ha impactado y debilitado a los gobiernos locales al disminuir sus capacidades para planear y organizar la vida municipal (Cabrero, 2004).

“revolución lenta y silenciosa”. Los espacios locales han ido recuperando su dignidad y autonomía para decidir y conducir su propio destino en términos de su estructura organizacional, toma de decisiones, sistema de planeación, liderazgo y comportamiento de los actores políticos y sociales. Como ha señalado Cabrero (1995: 19) “el cambio tiene un doble componente: los esfuerzos descentralizadores de los gobiernos centrales –en muchos casos limitados– y el despertar de la dinámica, política y social de los espacios locales”⁴. En efecto, la llamada “revolución silenciosa” del ámbito local tiene la innovación como bandera.

Dicha “revolución silenciosa” implica la necesidad de nuevas formas de gobernar, una reconfiguración de las relaciones entre gobernantes y gobernados; el involucramiento de la sociedad civil en la toma de decisiones y, por ende, el establecimiento de nuevas relaciones horizontales entre gobierno y ciudadanía. Estos elementos quedan recogidos en el concepto de gobernanza, entendido como “el proceso en el que los ciudadanos resuelven colectivamente sus problemas y responden a las necesidades de la sociedad, empleando al gobierno como el instrumento para llevar a cabo su tarea” (Rosas-Ferrusca, Calderón-Maya y Campos-Alanís, 2012: 119).

En este sentido, un elemento central para la transformación social y la innovación de la gestión local es la “participación ciudadana”, que se ha revalorizado como un requisito para mejorar las condiciones y la calidad de vida de los habitantes de las ciudades⁵ (Blanco, Fleury y Subirats, 2012). Se han establecido nuevas figuras para innovar al incorporar la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas, como constatan algunas acciones de los gobiernos locales: presupuestos participativos, planeación participativa, jurados, consejos ciudadanos o sectoriales, consultas públicas, contralorías ciudadanas, referéndum, plebiscitos, entre otros. Gobiernos locales de todo el espectro político (de “izquierda” a “derecha”) han apelado

⁴ Aunque los gobiernos centrales han iniciado procesos de descentralización hacia los gobiernos locales, para algunos expertos en México no se ha registrado una voluntad decidida, al contrario de lo que se observa en casos como el de Brasil. Esto supone que no quede claro si la descentralización ha implicado avanzar hacia un régimen más democrático, de redistribución del poder y fortalecimiento de iniciativas de los gobiernos locales.

⁵ La recuperación de la idea de participación ciudadana como estrategia para la transformación social no es fortuita. Marcuse y Van Kempen (2000) señalan que se debe a la conjunción de dos factores: por un lado, el hecho de que las desigualdades se han acentuado cada vez más y, por otro, el incremento de la exclusión social urbana en términos de la globalización neoliberal.

a la necesidad de innovar al involucrar a los ciudadanos en la toma de decisiones sobre asuntos de interés público. Mediante estas acciones, pretenden atender problemas públicos mediante la formulación de nuevos programas y políticas públicas, lo que ha posibilitado la corresponsabilidad entre ciudadanos y autoridades locales, nuevos modelos de gobernanza, así como una pluralidad de actores, procesos de institucionalización e innovación social en la gestión pública local.

Como resultado, los gobiernos locales han llevado a la práctica una serie de acciones consideradas como “innovaciones”, que han generado un gran interés político y académico. Por un lado, generan interés sobre las capacidades de los gobiernos locales para crear y proponer políticas y programas novedosos que suponen el replanteamiento del vínculo con los ciudadanos, el tratamiento y el abordaje de los asuntos públicos considerados prioritarios por los municipios⁶; por otro lado, una serie de preocupaciones sobre las implicaciones de este conjunto de soluciones “innovadoras”, así como sobre sus posibilidades de institucionalización para mejorar las condiciones de vida de la comunidad local por medio de la participación de los ciudadanos y el compromiso de los gobiernos para la resolución de los problemas locales.

En este sentido, en México y América Latina han proliferado una diversidad de nuevos programas y políticas públicas consideradas innovadoras. Incluso se han creado diversos observatorios de la innovación para dar cuenta de esta “nueva ola” en la región⁷. En el caso de México, también se observa una gran variedad de iniciativas innovadoras en la gestión pública local. Por ejemplo, el Premio Gobierno y Gestión Local del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), que en sus doce años de existencia ha registrado 4.074 programas considerados innovadores procedentes de municipios de toda la geografía nacional, de todos los tamaños y de casi todas las filiaciones políticas⁸. Así, se han constituido grandes bases de datos que representan una

⁶ Asimismo, se ha observado el incremento de profesionales públicos y privados de la participación, organizaciones de activistas y especialistas de universidades y centros de investigación involucrados en las reformas para la eficacia administrativa (y financiera) de los servicios públicos que prestan los municipios.

⁷ Sobre la innovación local en América Latina, véase Cabrera (2008).
<http://www.innovacionlocal.org/files/Cabrero&Carrera2008.pdf>

⁸ Los criterios que utiliza el Premio Gobierno y Gestión Local para clasificar las experiencias de innovación son los siguientes: a) eficiencia, que se refiere a uso adecuado de recursos técnicos, humanos o financieros; b) eficacia o nivel de logros que presenta el programa de acuerdo con los objetivos iniciales; c) atención a las demandas, es decir, en qué medida el programa respondió a las demandas

oportunidad para analizar los programas “novedosos”, diferentes a la visión burocrática tradicional, implementados por los gobiernos locales. Por otro lado, se trata de un campo de estudio sobre el que los estudiosos de los gobiernos locales avanzan poco a poco, ya que estos programas están suponiendo una novedad en cuanto a su forma de abordar los asuntos de la agenda pública municipal.

Esta investigación busca indagar en las implicaciones de la innovación en el ámbito local a partir de tres experiencias relevantes de gestión municipal que se han implementado en la zona metropolitana de Guadalajara, la tercera ciudad más importante de México, en la los programas implementados por sus gobiernos locales han sido acreedores del premio⁹ que convoca el CIDE¹⁰. Estos programas proponen una visión integral de los problemas públicos que buscan resolver. Además, tienen determinadas características que permiten que sean replicados como prácticas ejemplares de gobierno en otros municipios, como su eficiencia en la capacidad de respuesta a las demandas ciudadanas, su calidad en la gestión pública del gobierno o la búsqueda de soluciones a los problemas públicos derivados de la agenda de gobierno de los ayuntamientos de la zona metropolitana de Guadalajara. Por último, resultan relevantes por la forma en que han trascendido las prácticas tradicionales de los gobiernos municipales cuya vocación, en general, se limita a la provisión de servicios públicos municipales.

En resumen, la innovación en la Administración Pública implica la necesidad de “un nuevo arte de gobernar” (Rosas-Ferrusca *et al.*, 2012), es decir, de buscar modelos

planteadas por los habitantes; d) transparencia o la rendición de cuentas del programa; e) desarrollo de ciudadanía, que se refiere al nivel en el que el programa puede contribuir al fortalecimiento de la participación ciudadana; f) institucionalización o posibilidad de anclaje en términos de sustentabilidad; g) aportes de innovación, entendidos como las características del programa que desarrollan formas originales de dar respuesta a los ciudadanos.

⁹ Desde que se instituyó el Premio Gobierno y Gestión Local, destacan programas enfocados en temas centrales para el ámbito local tales como conservación ecológica, desarrollo municipal, educación, infraestructura municipal, modernización administrativa, participación ciudadana, planeación urbana, política social, salud, seguridad pública, servicios públicos, transparencia y rendición de cuentas.

¹⁰ Ejemplos de estos programas son: el “Programa de Intervención por Objetivos”, una política de participación ciudadana implementada por el Municipio de Guadalajara durante la administración 2009-2011; “Detengamos la violencia en las escuelas con el buen trato”, política social que puso en marcha la administración del Ayuntamiento de Tonalá en ese mismo periodo; el programa “Zapopan. Ciudad Digital”, política de modernización administrativa, del Municipio de Zapopan; y el programa “Construyendo vidas en tu ciudad”, política social implementada en el Municipio de Tlajomulco en las mismas fechas.

alternativos que generen nuevas relaciones entre gobernantes y gobernados. Los programas y políticas públicas innovadoras se muestran más flexibles que la burocracia tradicional a la hora de configurar un marco de actuación mayor para los ciudadanos, así como para involucrar no solo a las instancias gubernamentales sino también a la sociedad civil (organizada) y a otros actores tanto nacionales como internacionales (por ejemplo, asesores).

A partir de la reconstrucción de experiencias relevantes de gestión pública, esta investigación pretende indagar sobre cuáles son las razones de la innovación, quiénes participan en ella y cómo se innova a través de las acciones de los gobiernos locales de Guadalajara y su zona metropolitana. Así, este trabajo busca explorar, describir y analizar las implicaciones de la innovación en términos de factores como las posibilidades de institucionalización, la capacidad de innovación social, la pluralidad de actores y la coordinación municipal. Este análisis supone ir más allá del consenso sobre la importancia de la innovación, al preguntarse por la manera en que ésta se lleva a cabo, así como sobre sus posibilidades de permanencia y obstáculos que enfrenta.

a) Consideraciones preliminares

El objetivo de trabajar con casos de innovación es indagar sobre las implicaciones de estos programas para la Administración Pública; esas administraciones nos ayudan a explicar y configurar las nuevas formas de gobernar, a identificar los ajustes en las relaciones de poder entre gobernantes y gobernados.

El problema de fondo de la gestión en la Administración Pública y la participación es precisamente el ajuste de las relaciones de poder. Para la burocracia tradicional, dichas relaciones se producían en un solo sentido: estaban jerárquicamente organizadas y el margen de participación de los ciudadanos, limitado por programas de corte asistencialista sin el involucramiento pleno e iniciativa de la ciudadanía. La participación y deliberación de la ciudadanía en la gestión pública local implica, por tanto, la reconfiguración de las relaciones de poder entre las instituciones públicas y los beneficiarios (además del involucramiento de otros actores como consultoras nacionales e internacionales) para que los ciudadanos puedan llegar a una toma de decisiones junto

con los gobernantes en un escenario local. La participación en la gestión pública es un elemento de análisis ya que ésta va más allá de la información al incluir a nuevos actores y sus demandas.

Como se ha indicado arriba, el objeto de estudio de esta investigación es la innovación y sus implicaciones en tres programas relevantes implementados en burocracias tradicionales en el municipio de Guadalajara y su zona metropolitana en el periodo 2000-2012. La ciudad de Guadalajara es considerada como uno de los municipios más importantes de México; de acuerdo con INEGI, albergaba 1.495.189 habitantes en 2010, cifra que lo posiciona como la quinta ciudad más habitada de México, tal como se muestra en la siguiente tabla.

TABLA 1. POBLACIÓN POR MUNICIPIO O DELEGACIÓN EN 2010

Entidad federativa	Municipio o Delegación	Habitantes
Distrito Federal	Iztapalapa	1.815.786
México	Ecatepec de Morelos	1.656.107
Baja California	Tijuana	1.559.683
Puebla	Puebla	1.539.819
Jalisco	Guadalajara	1.495.189

Fuente: INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010.

En cuanto al punto de vista desde el que se aborda el concepto de “innovación”, se entiende que:

“La innovación es... un imperativo para una Administración Pública del siglo XXI que pretenda afrontar los problemas inéditos y crecientemente complejos que se le plantean. Así pues, lejos de ser una moda pasajera, la innovación nace de las exigencias de la propia realidad y de las necesidades que ésta genera. Son los problemas no resueltos y la voluntad de resolverlos lo que estimula la innovación” (Brugué, Blanco y Boada, 2013).

b) Metodología

La **pregunta general** que guía esta investigación es:

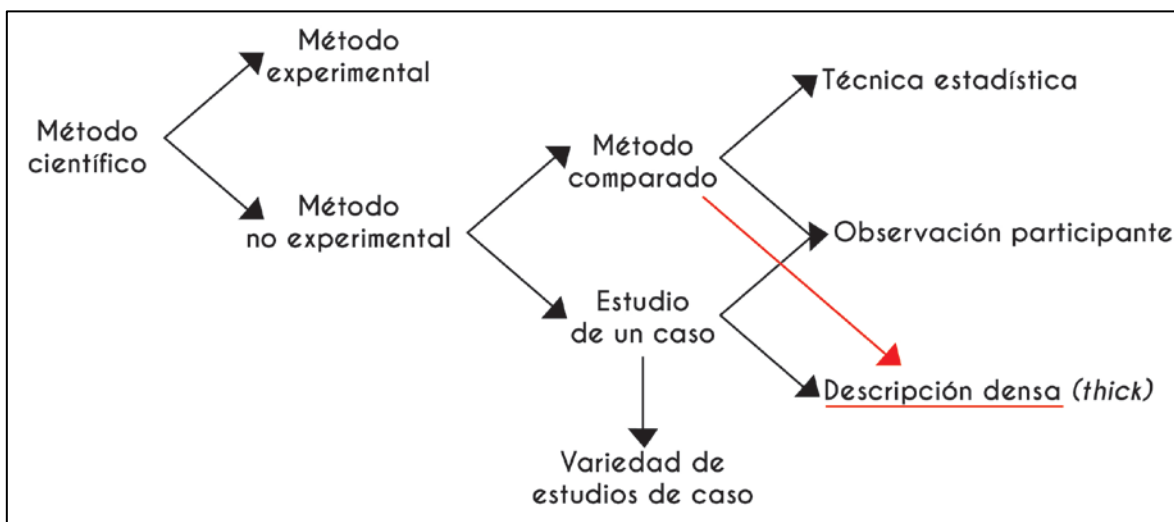
“¿Cuáles han sido las implicaciones de la innovación en el ámbito local a partir de tres experiencias relevantes de gestión municipal en la ciudad de Guadalajara, Jalisco, México?”

Para contestar a esa pregunta de investigación, se presenta una **hipótesis de trabajo** inicial:

“La innovación en el ámbito local ha implicado el aumento de actores involucrados, la participación de diversas instancias gubernamentales, la capacidad de institucionalización o permanencia en el tiempo de los programas y la capacidad del gobierno para potencializar, aprovechar y reforzar las experiencias de los ciudadanos en la formulación y resolución de problemas locales. Implica también la corresponsabilidad y participación ciudadana como factores relevantes de la gestión pública local para la implementación de políticas públicas que rompan con el esquema tradicional de hacer política”.

Esta investigación utiliza el método de análisis científico de Lijphart (citado en Pasquino, 1995) siguiendo el método no experimental y haciendo uso del estudio de caso a partir de una descripción “densa” del objeto de estudio; finalmente, se realiza un análisis comparado de los casos. Es decir, se introduce un cambio en el método original, con el objeto de ganar en conocimiento, descripción y profundidad. La siguiente figura representa de forma gráfica el método utilizado.

ILUSTRACIÓN 1. MÉTODO CIENTÍFICO



Fuente: Adaptado de Lijphart (1975: 162).

En este sentido, la presente investigación está guiada también por una lógica exploratoria, cuyo foco de análisis es la innovación en burocracias tradicionales, es decir, interesa describir el contexto y explorar las implicaciones de la innovación en la gestión local a partir del análisis de los tres programas públicos implementados en Guadalajara y su Zona Metropolitana. Por ello, la gestión pública local se aborda desde dos enfoques de la Nueva Gestión Pública y la Gobernanza. Además, se pretende analizar el papel de estos gobiernos locales en el diseño y la implementación de acciones públicas novedosas y de programas de gobierno que han implicado la participación (y corresponsabilidad) de los ciudadanos con las autoridades locales de estos municipios. La perspectiva de la Nueva Gestión Pública y la Gobernanza permitirá analizar la forma en la que operaron los programas objeto de estudio, así como la forma en la que se alejan de la gestión burocrática tradicional.

En su sentido más básico la innovación se define como: “Del lat. *innovatĭo*, -*ōnis*. 1. f. Acción y efecto de innovar. 2. f. Creación o modificación de un producto, y su introducción en un mercado (RAE, 2015)”¹¹.

Para esta investigación se utiliza un concepto de la literatura especializada en el tema y se entiende por innovación:

¹¹ Disponible en <http://lema.rae.es/drae/srv/search?key=innovaci%C3%B3n> (Consultado en agosto de 2015).

“... un enfoque sustantivo que interpreta la innovación como la capacidad de construir nuevas respuestas frente a los problemas complejos y desconcertantes que deben abordar las políticas públicas. La innovación, por lo tanto, no se relaciona con nuevas técnicas sino con nuevos conocimientos. Simultáneamente... consideramos que mientras que las técnicas pertenecen al dominio de individuos expertos, los conocimientos son siempre de origen coral. La innovación, por lo tanto, invoca tanto un *salto cognitivo* como una generación *democrática* del mismo (Von Hippel, 2005, en Brugué, Blanco y Boada, 2013).

Se concibe por tanto como el salto cognitivo de la acumulación del conocimiento, de la práctica a la sistematización de esta, a partir de experiencias colectivas (programas relevantes) que posiblemente puedan aportar a la construcción de nuevas respuestas para los nuevos escenarios complejos de la gestión pública local.

Para lograr responder a nuestra pregunta de investigación se han establecido dos objetivos metodológicos. Primero, un objetivo descriptivo, cuya finalidad es conocer los escenarios o contextos y los actores que se implicaron en la experiencia de innovación de la gestión pública. El segundo objetivo es de corte exploratorio y tiene la finalidad de establecer los criterios para la reconstrucción de los casos como experiencias de innovación en la ciudad de Guadalajara.

Junto a la pregunta de investigación principal ya formulada, guían esta investigación las siguientes cuestiones secundarias:

Preguntas de carácter descriptivo

- ¿Cuál es el contexto en el que se plantean las experiencias innovadoras en la ciudad de Guadalajara y su Zona Metropolitana?
- ¿Qué, quiénes y cómo se innova en los procesos de gestión pública en la ciudad de Guadalajara y su Zona Metropolitana?
- ¿Cuál es la percepción de los actores involucrados durante la implementación de dichos programas?

Preguntas de carácter exploratorio

- ¿Qué aprendizaje se puede obtener al analizar estas experiencias relevantes en términos de pluralidad de actores, coordinación municipal, institucionalización y capacidad de innovación social?
- ¿Cuáles son los factores que están presentes en la innovación?
- ¿Qué elementos favorecen u obstaculizan la innovación?

Una primera respuesta a las interrogantes es que las experiencias de innovación en la gestión pública local muestran una variación en cuanto a la forma en la que se orientan a la resolución de los problemas públicos. Como factores que explican estas experiencias se identifican, por ejemplo, la pluralidad de actores, la corresponsabilidad entre la sociedad civil y los gobiernos locales y las posibilidades de institucionalización e innovación social, lo cual supone no solo una valorización discursiva de la participación ciudadana en la gestión local, sino un replanteamiento de los vínculos entre autoridades locales y sociedad civil. Sin embargo, hay que llamar la atención sobre el déficit de transparencia y de rendición de cuentas, así como sobre la escasa posibilidad de institucionalización y participación efectiva de la ciudadanía. A pesar de ello, los factores innovadores presentes en la gestión pública local son relevantes para la implementación de programas públicos porque permiten romper parcialmente con el esquema tradicional de las administraciones locales.

Los **pasos del método** que guían esta investigación son:

Primero. La construcción de un marco analítico a partir de la revisión de la literatura y los modelos teóricos de la Administración Pública: la Nueva Gestión Pública y la Gobernanza. Estos modelos resultaron de utilidad para contrastar la teoría con los hechos respondiendo a las preguntas: ¿Cómo se innova? ¿Qué se innova? Y ¿Quiénes innovan?

Segundo. Se caracterizó el territorio donde se han implementado los casos de estudio, cuyo margen se encuentra dentro de la Zona Metropolitana de Guadalajara, una de las ciudades más importantes de la República Mexicana, con la finalidad de contextualizar

los casos de manera puntual, ya que el contexto puede favorecer u obstaculizar que se den las condiciones para la innovación en la gestión pública local.

Tercero. Una vez identificados teóricamente los factores y mecanismos de la innovación en el proceso de gestión pública y contextualizado el terreno, se reconstruyen los casos de estudio a partir del siguiente esquema básico: por qué, quiénes, qué y cómo se innova. Además, se consideran los factores de la innovación: pluralidad de actores, coordinación municipal, institucionalización e innovación social.

Cuarto. Finalmente, se realiza el contraste de los casos, comparando¹² los elementos presentes y ausentes, así como su intensidad en cada uno de los casos de estudio. Por último, se identifican los factores que obstaculizan y favorecen el proceso de innovación en la implementación de los programas, concretamente en el proceso de la gestión pública local.

c) Selección de los casos

Esta investigación se plantea como un estudio de caso, considerado como un método investigación cualitativa que permite sistematizar el conocimiento sobre la innovación en el proceso de gestión pública local, es decir, tiene un corte exploratorio, descriptivo y deductivo¹³. En este sentido:

“... el método de estudio de caso es una herramienta valiosa de investigación, y su mayor fortaleza radica en que a través del mismo se mide y registra la conducta de las personas involucradas en el fenómeno estudiado, mientras que los métodos cuantitativos sólo se centran en información verbal obtenida a través de encuestas por cuestionarios (Yin, 1989). Además, en el método de estudio de caso los datos pueden ser obtenidos desde una variedad de fuentes, tanto cualitativas como cuantitativas; esto es, documentos, registros de archivos, entrevistas directas, observación directa, observación

¹² Se plantea realizar un estudio exploratorio con control comparado, ya que este se basa en la comparación sistemática de semejanzas y diferencias de los casos de estudio (Bartolini, 1995: 39-77).

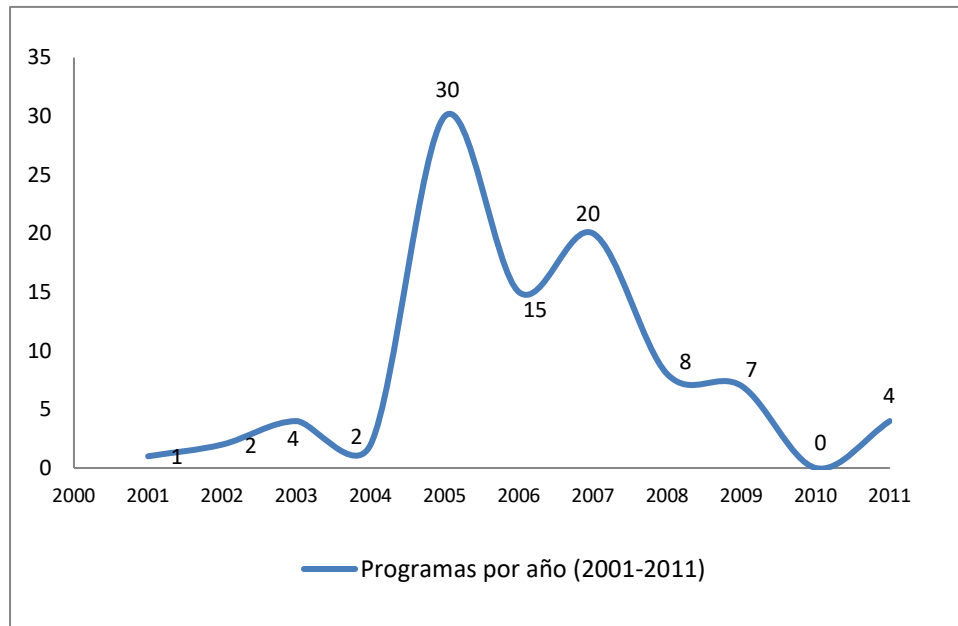
¹³ “Chetty (1996) indica que tradicionalmente el estudio de caso fue considerado apropiado sólo para las investigaciones exploratorias. Sin embargo, algunos de los mejores y más famosos estudios de caso han sido tanto descriptivos (Whyte’s ‘Street Corner Society, 1943) como explicativos. En este contexto, Eisenhardt (1989) ha identificado otros usos de este método en la descripción (Kidder, 1982), en la contrastación de teoría (Pinfield, 1986; Anderson, 1983) y en la generación de teoría (Gersick, 1988; Harris & Sutton, 1986)” (Martínez Carazo, 2006).

de los participantes e instalaciones u objetos físicos (Chetty, 1996)". (Martínez Carazo, 2006).

El estudio de caso "ha sido una forma esencial de investigación en las ciencias sociales y en la dirección de empresas, así como en las áreas de educación, políticas de la juventud y desarrollo de la niñez, estudios de familias, negocios internacionales, desarrollo tecnológico e investigaciones sobre problemas sociales" (Martínez Carazo, 2006). Del mismo modo, resulta el método más adecuado a nuestra investigación.

En cuanto a la selección de los casos objeto de estudio, del universo de programas registrados, durante el periodo de estudio (2000 a 2011) se han contabilizado 93 experiencias relevantes de gestión pública municipal en la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG), que comprende los municipios de Guadalajara, Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco, El Salto e Ixtlahuacán de los Membrillos, los cuales han sido acreedores al Premio Gobierno y Gestión Pública otorgado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) durante esos años. El número de experiencias registradas varía dependiendo del año; destacan 2005, 2006 y 2007, con 30, 15 y 20 experiencias de gestión local respectivamente.

GRÁFICO 1. NÚMERO DE PROGRAMAS EN LA ZONA METROPOLITANA DE GUADALAJARA (ZMG) POR AÑO



Fuente: Elaboración propia con datos del Premio Gobierno y Gestión Pública Local, CIDE (2011).

Para la selección de los casos, debemos tomar en cuenta que:

“en el estudio de caso no se selecciona una muestra representativa de una población sino una muestra teórica. Así, ‘el objetivo de la muestra teórica es elegir casos que probablemente pueden replicar o extender la teoría emergente... deben adicionarse el número de casos hasta la saturación de la teoría’ (Eisenhardt, 1989)” (Martínez Carazo, 2006).

Por tal motivo, los casos seleccionados no son una muestra representativa, sino más bien una muestra teórica a partir de la cual se pretende realizar un contraste entre la teoría y la realidad respecto a los factores innovadores en el proceso de gestión pública local a partir de los elementos teóricos del marco analítico que se indican a continuación¹⁴.

¹⁴ Surgidos a partir del modelo de la NGP y Gobernanza.

1. Pluralidad de actores. Características: diversidad de intereses internos. Consensos duraderos, estables, autoritarismo, toma de decisiones unilaterales. Corresponde a la pregunta “¿Quiénes innovan?”

2. Participación de instancias gubernamentales. Características: institucional– conocimiento experto de los funcionarios. Corresponde a la pregunta “¿Quiénes innovan?”

3. Capacidad de institucionalización. Características: adaptación, experiencia y conocimiento, permanencia en el tiempo. Corresponde a la pregunta “¿Qué se innova?”

4. Innovación social. Características: la capacidad del gobierno para potencializar, aprovechar y reforzar las experiencias de los ciudadanos, formular y resolver problemas. Corresponde a la pregunta “¿Qué se innova?”

Para trabajar con estos elementos, se establece un contraste a partir del análisis de algunos programas planeados desde el gobierno (*top-down*) y de aquellos que surgen a partir de iniciativas de participación ciudadana (*bottom-up*).

Además, la selección de los casos se realizó a partir de los siguientes criterios contextuales: fueron presentados en su momento como políticas innovadoras; acreedoras a un premio de gobierno; no han sido evaluadas; no contamos con una evaluación sistemática (aunque sí con una reconstrucción del proceso) basada en observación y otras técnicas de investigación. Junto a esto, como ya se ha mencionado, son casos de estrategias consideradas innovadoras que proponen una visión integral de los problemas públicos a cuya solución quieren contribuir. Se trata de casos que pueden generar determinadas condiciones para ser replicados como prácticas ejemplares de gobierno locales en otros municipios debido a sus buenos resultados en términos de eficiencia y de su capacidad de respuesta a las demandas de los ciudadanos, así como la búsqueda de soluciones a los problemas públicos derivados de la agenda de gobierno de estos ayuntamientos. Por último, se toma en cuenta que, frente al estancamiento de las prácticas tradicionales de los gobiernos municipales cuya vocación, en general, se había limitado a la provisión de servicios públicos municipales, estos casos de estudio suponen factores y mecanismos que posibilitan la innovación en la gestión pública de los gobiernos municipales.

Por las razones anteriores, se han seleccionado tres casos de un total de 93 programas ya que:

“Eisenhardt (1991) argumenta que el número de casos apropiado depende del conocimiento existente, del tema y de la información que se pueda obtener a través de la incorporación de estudios de casos adicionales. (...) la replicación radica en que los casos individuales pueden ser usados para corroborar las proposiciones específicas, y la extensión consiste en el uso de múltiples casos para desarrollar la teoría elaborada. La autora enfatiza, además, en la importancia que tiene la habilidad del investigador para precisar y hacer mensurables los constructos (factores) explorados, en la generación de teoría” (Martínez Carazo, 2006).

La siguiente tabla incluye los tres casos de estudio¹⁵ que forman nuestra muestra teórica.

TABLA 2. CASOS SELECCIONADOS

	Programa	Municipio	Tipo	Tamaño	Partido	Año
Caso 1	Programa de Intervención por Objetivos	Guadalajara	Participación Ciudadana	Metropolitano	PRI	2010-2012
Caso 2	Plan Maestro de Movilidad Urbana No Motorizada	Guadalajara	Planeación Urbana	Metropolitano	PAN	2008-2009
Caso 3	<i>Vía RecreActiva</i> Guadalajara	Guadalajara	Educación, Cultura y Deporte	Metropolitano	PAN	2004-2006

Fuente: elaboración propia con datos del Premio Gobierno y Gestión Pública del CIDE.

Para documentar los casos se plantea una investigación que combina una aproximación cualitativa y cuantitativa¹⁶ de tres programas considerados innovadores o

¹⁵ “(...) Perry (1998) indica que no hay una guía precisa acerca del número de casos que deben ser incluidos, por lo que “esta decisión se deja al investigador...” (citado en Romano, 1989: 36). De manera similar, Eisenhardt (1989) recomienda que los casos deben adicionarse hasta que la saturación teórica de la muestra sea enriquecida, y Lincoln y Guba (1985: 204) recomiendan la selección de la muestra hasta “el punto de la redundancia”. Similarmente, Patton (1990:181) no proporciona un número exacto o rango de casos que podrían servir como guía a los investigadores, y afirma que “no hay reglas” para el tamaño de la muestra en una investigación cualitativa. Sin embargo, algunos autores, teniendo en cuenta que es necesario suministrar una guía a los investigadores interesados en este tipo de metodología, recomiendan un rango dentro del cual el número de casos de cualquier investigación podría caer. Por ejemplo, Eisenhardt (1989: 545) sugiere entre cuatro y diez casos, y afirma: “Mientras no existe un número ideal de casos, con un rango entre cuatro y diez casos se trabaja bien. Con menos de cuatro casos, es difícil generar teoría con mucha complejidad, y es empíricamente es probablemente inconveniente” (Martínez Carazo, 2006).

cualitativamente significativos. De esta manera, se obtuvo información a través del trabajo de campo en el municipio de Guadalajara y los municipios de Zapopan, Tonalá y Tlajomulco, ubicados en la zona metropolitana. Cabe mencionar que la selección de los casos se realizó de forma estratégica, considerando los elementos que los caracterizan, es decir, se han seleccionado de acuerdo con dos criterios que corresponden a su planeación original: programas cuyo origen y planeación sea a partir de la participación e iniciativa de la ciudadanía (o desde abajo, en términos sencillos), y programas cuyo origen sea la planeación urbana gubernamental (o planeado desde arriba)¹⁷. Para la selección de los entrevistados se propuso el empleo del tipo de muestreo no probabilístico conocido como: muestreo por bola de nieve¹⁸.

La estructura analítica utilizada para la reconstrucción de los casos responde a la siguiente estructura: en primer lugar, se presenta una breve introducción. A continuación, con la descripción de la problemática social y las iniciativas del gobierno para la génesis y constitución del programa se trata de responder a la pregunta de por qué se innova. En tercer lugar, para responder a la pregunta sobre qué se innova, se describe sobre qué se ha innovado en el programa y el método de implementación del mismo. En cuarto lugar, se exponen los actores que intervienen en los programas, así como la descripción de algunas de las acciones realizadas por ellos, con el objetivo de responder a la pregunta sobre quiénes innovan. La quinta parte se refiere a los factores de innovación, elementos elegidos a partir de la reconstrucción teórica del caso que constituyen aspectos innovadores para el proceso de la gestión pública, como la pluralidad de actores, la coordinación de instancias gubernamentales y la capacidad de institucionalización e innovación social. En sexto lugar, se expone la voz de los actores involucrados en las experiencias de gestión pública local para responder a la pregunta cómo se innova. Por último, en el séptimo apartado, se presentan las reflexiones finales sobre cada caso con los factores innovadores hallados desde los propuestos o no propuestos.

¹⁶ La selección estratégica permite conocer los casos con detalle, ya que por medio de un caso se pueden hacer generalizaciones. De esa forma, a partir de un solo caso se puede extraer el mayor conocimiento posible.

¹⁷ Los dos pares de casos son casos extremos en relación de par a par, extremos por su origen.

¹⁸ El muestreo de bola de nieve es una técnica de muestreo no probabilístico utilizada por los investigadores para identificar a los sujetos potenciales en estudios en los que los sujetos son difíciles de encontrar. Véase <https://explorable.com/es/muestreo-de-bola-de-nieve> (Consultado en enero de 2015).

Los instrumentos de investigación utilizados en este trabajo son la entrevista semi-estructurada, la observación, el seguimiento periodístico y las declaraciones públicas, así como revisión de documentos oficiales. La realización de entrevistas con funcionarios y exfuncionarios de los ayuntamientos ha sido clave para indagar sobre la puesta en marcha de las acciones del gobierno. Por otro lado, el seguimiento periodístico de cada una de las acciones de los municipios ha ayudado a conocer la manera en la que se implementaron los programas y los resultados obtenidos. El seguimiento periodístico es provechoso en la medida en que permite la reconstrucción de los casos y, de este modo, conocer el posicionamiento de los actores. El trabajo empírico fue una aproximación cualitativa a partir de las entrevistas realizadas a los actores de los programas innovadores.

La respuesta a “¿Cómo se innova?” se aborda a partir de la experiencia de los actores. De esta manera, se han realizado un total de 18 entrevistas con las características que recoge la siguiente tabla. Se entrevistó a ocho funcionarios, seis operadores y cuatro ciudadanos activos durante el periodo de tiempo en el que se implementaron los programas.

TABLA 3. ENTREVISTAS REALIZADAS

Programa	Ex funcionario/a	Operadores/as	Ciudadano/a
PIO	2	3	1
Plan Maestro	3	2	1
<i>Vía RecreActiva</i>	3	1	2
Total	8	6	4

Elaboración propia.

d) Estructura de la tesis

El presente trabajo se divide en seis capítulos. El Capítulo 1 constituye el marco analítico y descriptivo de esta tesis. En él se abordan los factores de innovación en el proceso de la gestión pública local desde las principales perspectivas y enfoques que se han ocupado del tema, con énfasis en la Ciencia Política, para dar cuenta del contexto de la innovación local, los actores e instituciones involucradas, así como de las posibilidades y sus principales condicionantes o límites de estos ejercicios, el papel de los gobiernos locales en el diseño e implementación de acciones públicas novedosas y programas de gobierno que han implicado la participación y corresponsabilidad de los ciudadanos con las autoridades locales.

El Capítulo 2 caracteriza la ciudad de Guadalajara y su zona metropolitana, sus elementos sociodemográficos, contexto político y las políticas de desarrollo urbano y las de participación ciudadana que se han implementado. Los tres capítulos siguientes presentan los tres casos analizados. El Capítulo 3 reconstruye el Programa de Intervención por Objetivos (PIO); el Capítulo 4, el Plan Maestro de Movilidad Urbana No Motorizada, un caso de programa de planeación urbana; y el Capítulo 5 contiene el último caso innovador, el Programa de *Vía RecreActiva*.

En el Capítulo 6 se presentan las conclusiones generales a partir del contraste de los casos, las implicaciones y factores innovadores que en cada uno de ellos se exploraron, sus potencialidades y aspectos sobresalientes. Finalmente, se realiza un balance de los factores que posibilitan y obstaculizan la innovación en la gestión pública municipal.

CAPÍTULO 1. ¿QUÉ, QUIÉNES Y CÓMO?
INNOVACIÓN EN LA GESTIÓN PÚBLICA LOCAL

Introducción

En este capítulo se configura el marco analítico para el análisis de los tres casos de innovación en la gestión pública local en la Zona Metropolitana de Guadalajara expuestos en los capítulos siguientes. A partir de la consideración de que “las entidades sociales necesitan ser innovadoras para adaptarse a los nuevos tiempos y la administración sólo logrará una modernización eficaz si es capaz de mostrarse innovadora” (Brugué, Blanco y Boada, 2013: 7), el marco analítico propuesto se basa en elementos innovadores de dos modelos de la Administración Pública: la Nueva Gestión Pública y la Gobernanza.

Estos dos modelos aportan elementos teóricos para la construcción de un marco de análisis innovador para la gestión pública local, es decir, para el estudio de la forma en la que operan los procesos de innovación en la gestión de políticas públicas desde lo local, teniendo en cuenta que “la contundencia con la que defendemos la necesidad de la innovación tiende a desvanecerse cuando pasamos de la teoría a la práctica, de las palabras a los hechos” (Brugué, Blanco y Boada, 2013: 7).

En esta investigación se ha pretendido realizar un estudio que explore cuáles son las implicaciones de la innovación en el proceso de gestión local, contrastar la teoría y la práctica. La piedra angular es el marco teórico construido en contraste con el seguimiento que se ha construido para cada uno de los casos. Sin embargo, antes de profundizar en estos dos modelos conviene contextualizar el ambiente en el que se han desarrollado estos casos innovadores de la Administración Pública: un contexto neoliberal en el que se tiende a reducir lo público y aumentar lo privado, en el que se produce una reducción del aparato gubernamental para el crecimiento del mercado privado.

En las últimas décadas, tanto en México como en otras latitudes de América Latina, se ha puesto de manifiesto un renovado interés por el tema de la innovación en la gestión pública, principalmente en el ámbito del gobierno local¹⁹. Este interés llega

¹⁹ Algunas de las experiencias de innovación han trascendido el ámbito local, con prácticas ejemplares a nivel mundial destacan: las Enmiendas Constitucionales de 73 y 74 en la India, los consejos gestores de políticas públicas y los presupuestos participativos de Brasil, la Ley de Participación Popular de Bolivia, entre otros.

después de una serie de procesos de ajuste político y económico que han implicado la reforma y modernización del Estado debido a las presiones financieras, la necesidad de controlar a la burocracia y la demanda de mejores servicios públicos y de calidad. Todo esto ha favorecido un contexto político e institucional propicio para que la innovación gubernamental sea una herramienta básica de los gobiernos estatales y de las administraciones locales, una herramienta que permita conjugar decisiones pertinentes y liderazgo por parte de los actores políticos y administrativos para responder de manera creativa y eficiente a las demandas de los ciudadanos (Robertson y Ball, 2002; Guillén, 2003; Cabrero, 2005; Pino y Colino, 2007; todos ellos en Poom, 2007).

Después de las transiciones a la democracia en América Latina, la proliferación de experiencias de innovación democrática, el repertorio de instrumentos e instancias para la formulación de políticas y los programas públicos han sido considerados como uno de los fenómenos más notables de los últimos años. Destacan los casos de comités y presupuestos participativos, jurados ciudadanos de fiscalización y rendición de cuentas, *ombudsman*, instituciones electorales civiles, observatorios ciudadanos, comisiones de vigilancia, oidorías y veedurías, entre otros (Gurza e Isunza, 2010).

Por innovación gubernamental (en sentido democrático) se entiende un proceso de creación que incluye una dimensión institucional y social, esto es, un tipo de “incidencia social” sobre el poder público y, en general, el aparato administrativo. Siguiendo a Gurza e Isunza (2010: 19) “la incidencia puede presentar alcances amplios, como la definición o diseño de políticas públicas o el control ciudadano directo de instituciones políticas; de índole media, la supervisión de políticas amparadas por algún recurso de sanción, o bajo, la solicitud de información amparadas por normas positivas”. La materialización de estas iniciativas, a pesar de sus resultados diversos, ha significado un nuevo aliento para la democracia en términos de su “ampliación”, “profundización” o “democratización”.

De acuerdo a Aguilar (2001), una de las razones de tal renovación se encuentra en el hecho de que el Estado experimenta una situación de reconfiguración interna. Después de la crisis de su constitución social y configuración autoritativa, no ha terminado de reestructurarse del todo para enfrentar las nuevas condiciones y exigencias sociales nacionales e internacionales. Hay que mencionar que, durante las últimas

décadas del siglo XX, el Estado se ha visto sometido a grandes presiones sociales que lo han cuestionado seriamente, lo cual ha obligado a una transformación en sus prácticas de gobierno. Más aún, el impacto de estas presiones, internas y externas, en el arreglo institucional estatal, ha sido tal que ha propiciado que se hable incluso de un “vaciamiento del Estado”.

La generación de capacidades de innovación en el ámbito local no solo ha sido producto del llamado “vaciamiento” del Estado, sino también del proceso de reforma en su vertiente de descentralización hacia los gobiernos locales (iniciado desde la década de los años ochenta del siglo XX), que responde a un determinado protagonismo del espacio local. Como una suerte de “revolución lenta y silenciosa”, los espacios locales han ido recuperando autonomía para decidir y conducir su propio destino en términos de su estructura organizacional, toma de decisiones, sistema de planeación, liderazgo y comportamiento de los actores políticos y sociales.

Si bien durante mucho tiempo los países de la región hicieron de la centralización una de sus principales prácticas para consolidarse, estabilizarse políticamente y con ello expandir la cobertura de servicios y niveles de bienestar para la población, a la luz de la distancia se observa que los efectos generados han sido de diversa índole. En el caso de México, se puede observar una tendencia hacia la concentración de poder que ha propiciado un estilo autoritario de gobierno, que a su vez ha fomentado determinadas desigualdades al interior del territorio y, sobre todo, ha debilitado a los gobiernos locales al disminuir sus capacidades para planear y organizar la vida municipal (Cabrero, 2004).

No obstante, el cambio de una forma tradicional de gobierno a la adopción de nuevos enfoques y prácticas de innovación no ha sido algo sencillo, toda vez que aún prevalecen lógicas autoritarias y formas arraigadas de la administración tradicional que se fundan en relaciones de jerarquía entre los distintos órdenes y mandos de las instituciones públicas, así como un conjunto de reglas, controles autoritarios y división del trabajo que constituyen un sustrato que dificulta la búsqueda de incentivos tendientes a la innovación en el seno mismo de los gobiernos y la búsqueda por trascender los esquemas rígidos de la administración estatal.

En esta línea, la innovación gubernamental supone que “el cambio tiene un doble componente: los esfuerzos descentralizadores de los gobiernos centrales –en muchos casos limitados– y el despertar de la dinámica, política y social de los espacios locales” (Cabrero, 1995: 19). En efecto, la llamada “revolución silenciosa” de la innovación en el ámbito local se refiere a la conjugación de procesos, creatividad, decisiones oportunas y liderazgo por parte de los actores políticos y administrativos del municipio con el objeto de atender de mejor manera los problemas públicos.

Del conjunto de experiencias de innovación gubernamental destacan aquellas destinadas a promover la participación de los ciudadanos, ya que han generado capacidades para incidir en la definición de los asuntos y prioridades públicas. En este sentido, se ha puesto énfasis en las tareas de innovación tendientes a promover la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública y a garantizar el catálogo de derechos asociados al ejercicio de una ciudadanía activa e informada.

De igual manera, la revalorización de la “participación ciudadana” ha significado su consideración como un componente central para mejorar las condiciones y calidad de vida de los habitantes de las ciudades, como un factor determinante para la transformación social y la innovación de la gestión local (Blanco, Fleury y Subirats, 2012). Según Marcuse y Van Kempen (2000), la recuperación de la idea de participación ciudadana como estrategia para la transformación social se produce, por un lado, por el incremento de las desigualdades y, por otro, por el aumento de la exclusión social urbana como consecuencia de la globalización neoliberal.

Así, se han establecido nuevos instrumentos legales para fomentar la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas. Acciones innovadoras de los gobiernos locales así lo constatan: presupuestos participativos, planeación participativa, jurados, consejos ciudadanos o sectoriales, consultas públicas, contralorías ciudadanas, referéndum, plebiscitos, entre otros. Gobiernos locales de todo el espectro político (de “izquierda” a “derecha”) han apelado a la necesidad de involucrar a los ciudadanos en la toma de decisiones relacionadas con asuntos de interés público. Con el objeto de innovar, estas decisiones se han llevado a cabo mediante acciones, programas y políticas públicas que han posibilitado la corresponsabilidad entre ciudadanos y autoridades locales en algunas experiencias concretas de gobierno.

Por esa razón, este conjunto de innovaciones resulta de interés académico por dos motivos. El primero de ellos es el análisis de las capacidades de los gobiernos locales para crear y proponer políticas y programas novedosos que suponen un replanteamiento del vínculo con los ciudadanos, el tratamiento y abordaje de los asuntos públicos que han sido considerados prioritarios por los municipios²⁰. El segundo radica en una serie de preocupaciones que se han generado sobre la naturaleza y alcance transformador de este conjunto de soluciones innovadoras, las posibilidades de institucionalización para mejorar las condiciones de vida de la comunidad local por medio de la participación activa y representación efectiva de los ciudadanos en la definición de los problemas y en el desarrollo de las intervenciones públicas.

Por las razones anteriores, este capítulo se propone abordar los procesos de innovación en la gestión pública local desde las principales perspectivas y enfoques que se han ocupado del tema, con un énfasis especial en la Ciencia Política, para dar cuenta del contexto de la innovación local, los actores e instituciones involucradas, las posibilidades y sus principales condicionantes o límites de estos ejercicios y estudiar el papel de los gobiernos locales en el diseño e implementación de acciones públicas novedosas y programas de gobierno que han implicado la participación (o corresponsabilidad) de los ciudadanos con las autoridades locales. De esta manera, las preguntas que guían la indagación teórica son las siguientes: ¿Quiénes innovan? ¿Qué se innova? (materia del que se innova) ¿Cómo se innova?

En primer lugar, se aborda el contexto de la innovación que se sitúa entre la crisis y reforma del Estado, el proceso de democratización política, que han impactado la forma de la Administración Pública tradicional. En segundo lugar, se analizan los procesos de innovación en la gestión pública desde dos de las principales perspectivas que se han ocupado de este asunto: la Nueva Gestión Pública (NGP) y Nueva Gobernanza (NG); en tercer lugar, se plantea la innovación en la gestión pública local, esto es, la reforma interna de los gobiernos locales que buscan la eficiencia y eficacia en la prestación de servicios y su desempeño. También en esta parte se tratan el

²⁰ Asimismo, se ha observado el incremento de profesionales públicos y privados de la participación, organizaciones de activistas y especialistas de universidades y centros de investigación involucrados en las reformas para la eficacia administrativa (y financiera) de los servicios públicos que prestan los municipios.

concepto de innovación en la gestión local, la participación ciudadana y sus actores en los procesos de innovación desde una visión no restringida, las nuevas exigencias de fiscalización de las acciones públicas, la transparencia y la rendición de cuentas y la contraloría ciudadana. El capítulo concluye con los elementos de análisis del proceso de innovación para los casos implementados en la ZMG durante la primer década del siglo XXI.

1.1 El contexto de la innovación local: reforma del estado y procesos de democratización política

En este apartado se abordan otros procesos que pueden considerarse como parte del contexto de la innovación en el ámbito local. En la literatura especializada se ha puesto énfasis, por un lado, en el proceso de reforma del Estado que ha implicado un conjunto de esfuerzos y estrategias tendientes al fortalecimiento de las capacidades estatales y, por otro lado, en los procesos de democratización política, principalmente a partir del establecimiento de elecciones libres y competitivas. De acuerdo con Pérez (2000: 623) se entiende la reforma del Estado como “la necesidad de todo gobierno de actualizar sus estructuras jurídicas, instituciones políticas y formas de interrelación con la sociedad, en función de las nuevas necesidades sociales, económicas y políticas resultantes del desarrollo social”. Lo anterior se ha traducido en un proceso de ajuste estructural cuyo origen se encuentra en la crisis fiscal y en la caída de las economías locales en la década de los años ochenta del siglo pasado.

1.1.1. La reforma del Estado

Hemos señalado que el Estado experimenta una situación de reconfiguración. Después de la crisis de su constitución social y su configuración autoritativa no ha terminado de reestructurarse del todo para hacer frente a las nuevas condiciones sociales nacionales e internacionales. Durante el siglo XX, el Estado estuvo sometido a grandes presiones sociales que lo cuestionaron y obligaron a que transformase sus prácticas gubernativas. Como hemos visto, el impacto de estas presiones en el arreglo institucional estatal ha sido tal que se habla incluso de un “vaciamiento del Estado”.

Entre los factores que presionan al Estado concebido como una “maquinaria” estatal y que lo sitúan en crisis o “vaciamiento” podemos identificar a los siguientes: 1) el impacto de la globalización (lo que supone un vaciamiento “desde arriba”); 2) los quiebres en las identidades políticas (lo que significa un vaciamiento “desde abajo”); 3) la emergencia de nuevas organizaciones e instituciones de la sociedad civil que penetran la estructura estatal (esto es, un vaciamiento “desde fuera”); y 4) la crisis de las instituciones políticas, los sistemas de partidos y la ineficaz *performance* de los parlamentos para la agregación de preferencias y el cuestionamiento creciente de las burocracias estatales, lo que se ha llamado un vaciamiento “desde dentro” (Aguilar, 2004).

La reconfiguración estatal también se relaciona con la presión por la división de poderes en la que se observa un aumento de la pluralidad política y la revalorización del papel de la ley y sus efectos en el establecimiento de procesos de democratización en la región latinoamericana; sobre esta dimensión volveremos más adelante. Asimismo, la liberalización económica acota la intervención del Estado y se sostiene que el buen funcionamiento del mercado es condición básica del crecimiento económico y del desarrollo social. Esto ha significado un giro ideológico hacia el mercado, ya que se ha producido un desencanto en relación con las funciones y capacidad del gobierno, a lo que hay que sumar el fenómeno de la globalización, que asume un conjunto de cambios en la forma en que se integran hoy día las economías, así como la emergencia de nuevas perspectivas para enfrentar la creciente complejidad económica, política y social (Poom, 2008).

Uno de los puntos más sensibles ha sido la vulnerabilidad de las finanzas públicas y la eficiencia económica en relación con la “calidad” de los gobiernos, el aumento de las expectativas públicas de la sociedad. Además, hay que prestar atención a la emergencia de una sociedad civil independiente y autónoma como esfera de diferenciación estatal cuya auto organización impacta en el cambio social. Por otra parte, uno de los fenómenos más preocupantes ha sido el aumento de la pobreza y la desigualdad en la región como efecto del fracaso de las reformas económicas “neoliberales”. A la vez, se constata la pérdida de la capacidad de decisión estatal frente a la influencia de organismos internacionales y el establecimiento de “estados

supranacionales”. Asimismo, tiene lugar el surgimiento de las identidades culturales y autonomías locales o regionales y, finalmente, el replanteamiento de las concepciones y constitución del Estado de cara al siglo XXI.

Estos cambios vertiginosos, nacionales y supranacionales, del nuevo orden mundial constituyen un conjunto de factores que “presionan” sobre las formas estatales conocidas desde el siglo pasado, las ha modificado de tal manera que las configuraciones institucionales, los procesos políticos y las prácticas gubernativas que aún se encuentran en proceso de cambio no se han “normalizado”, lo que sugiere que el nuevo orden estatal aún es muy problemático. En este sentido, se ha vuelto pertinente discutir cuáles son los mejores caminos para replantear la organización estatal, toda vez que dicho ente ha dejado de tener el monopolio sobre los saberes y los recursos económicos e institucionales para gobernar, “así como la consistente tendencia a hablar de la influencia creciente de los actores no gubernamentales se ha incrementado, lo cual es un cambio significativo con respecto al pasado reciente” (Natera, 2005: 760, citado en Poom, 2007: 33).

Frente a este diagnóstico del “vaciamiento” y la crisis estatal, entre las líneas teóricas y prácticas de respuesta destacan principalmente dos que se han asociado a la problemática del gobierno contemporáneo por su incapacidad y falta de dirección. Como hemos señalado, la NGP y la NG abordan desde el ámbito de la Administración Pública las relaciones internacionales y ponen el acento en la crisis fiscal y administrativa. A la vez, proponen una serie de reformas cuyo propósito es elevar la calidad de las instituciones a través de un “manejo gerencial”, un Estado eficiente, y por otro lado, un estado transparente, flexible, democrático y competitivo, que rinda cuentas a sus ciudadanos. El punto en común es precisamente que el Estado se encuentra en crisis; no está en debate su papel, sino el hecho de que su estructura misma imposibilita su desarrollo.

En este sentido hablar de reforma del Estado no supone “eliminar” la estructura de dicho Estado, sino que el debate se ha centrado en su tamaño, la flexibilidad y eficiencia que se puede lograr en las tareas sustantivas que tiene que desempeñar, además de la responsabilidad que tiene que asumir frente a ciudadanos más demandantes e informados (Fleury, 2002: 2). Uno de los procesos más intensos que se

ha llevado a cabo en esta dirección ha sido la descentralización, que ha jugado un papel relevante en cuanto a la reestructuración del aparato administrativo y político. Desde finales de la década de los ochenta del siglo pasado, la descentralización ha constituido un reto para los reformadores del estado, quienes a través de un conjunto de herramientas e instrumentos institucionales y legales han buscado precisar los alcances de la intervención pública con el objeto de otorgarle mayores atribuciones a los gobiernos de la región latinoamericana.

No obstante, los resultados no han sido los esperados por los reformadores más entusiastas, ya que algunos autores consideran que se trata más de un proyecto que de mecanismos específicos para lograr una descentralización plena con resultados positivos. En el caso de México no han quedado claros los efectos de tal proceso, ya que existe un debate constante en torno a la ponderación de estas reformas, incluso en términos fiscales y administrativos. Al respecto, Cabrero (1998: 19) ha señalado que “la descentralización significa que el gobierno central transfiere el poder y la autoridad a otras instituciones o a los gobiernos locales, para que éstos, de acuerdo con las necesidades locales específicas, planteen sus propios proyectos de desarrollo, los lleven a cabo y los evalúen”.

Existen, por tanto, diversas opiniones sobre el alcance y las implicaciones de la reforma del Estado, en concreto sobre el proceso de descentralización. Hay que llamar la atención sobre la centralidad de este fenómeno para el fortalecimiento de los gobiernos locales y la transferencia de competencias que les permitan una toma de decisiones capaz de enfrentar los retos que supone la administración de las ciudades. Por ello, es necesario repensar el papel de los gobiernos locales, la generación de capacidades para la innovación local en sentido democrático para resolver la problemática económica, social y cultural que caracteriza a ese ámbito de gobierno.

1.1.2. El proceso de democratización política

El proceso de democratización corre de manera paralela a la reforma del Estado y al proceso de descentralización hacia los gobiernos locales. Más aún, la democratización constituye el contexto más propicio en el que se implantan los procesos de innovación gubernamental. En este sentido, se ha caracterizado a nivel regional una tendencia al

establecimiento de elecciones libres y competitivas; así lo constatan los informes mundiales sobre el Estado de las democracias a nivel global, tal es el caso del reporte de *Freedom House* del año de 2006, que destaca que el número de democracias a nivel global se ha duplicado. En efecto, el número de países considerados libres y democráticos se ha incrementado, al pasar de cuarenta en 1975 a ochenta y nueve naciones en 2005 (<http://www.freedomhouse.org>).

Una de las implicaciones más importantes del proceso de democratización ha sido la transferencia de poder por la vía electoral de manera transparente y organizada, así como la transición de gobiernos autoritarios y su sustitución por algunas formas de democracia predominantemente electoral, tal como señala el texto canónico sobre el tema de O'Donnell y Schmitter (1994). Según Labastida (2008: 24) “después de la euforia de la transición a la democracia en América Latina hemos pasado a un periodo de fuertes interrogantes sobre el futuro de la democracia... la culminación de las transiciones como fue el caso de México, abrió la expectativa de una fase fundamentalmente electoral a un proceso que llevaría a una consolidación democrática”.

Si bien la mayoría de los regímenes democráticos se han encaminado hacia un tipo de representación institucionalizada, se trata de poliarquías (O'Donnell, 1997) de un orden distinto, es decir, regímenes que presentan problemas nuevos en términos de la rendición de cuentas horizontal y vertical, con la existencia de “zonas marrones” o espacios sin ley y una ciudadanía de baja intensidad; estas características y problemas incluso ponen en entredicho su viabilidad.

No obstante lo anterior y aún con estos obstáculos, han sido posibles procesos de innovación gubernamental que en buena medida han estado influidos por el contexto de cambio en sentido democrático. Dicho proceso ha constituido un conjunto de incentivos para la expansión de las reformas y los procesos de descentralización hacia los gobiernos locales, no sólo en términos fiscales, sino de generación de capacidades de incidencia en la toma de decisiones públicas.

De acuerdo con Kamarck (2003), la democratización supone enfrentar dilemas y no necesariamente efectos en términos de riqueza para los países y calidad de vida para sus habitantes. Más bien se trata de aprovechar el contexto de apertura y trabajar en

sentido de reformar al gobierno con el objeto de establecer un vínculo entre democratización e innovación en el ámbito local. La tarea de los representantes electos será hacer eficientes las instituciones gubernamentales, tender puentes y establecer canales de comunicación entre gobernantes y gobernados.

Por último, los procesos de democratización se pueden traducir en contextos o escenarios para la innovación gubernamental democrática, toda vez que es posible establecer las condiciones idóneas para su implementación, al existir reglas del juego limpias que son aceptadas y acatadas por todos que permiten el diseño de mecanismos para acortar la distancia entre gobernantes y gobernados. De esta manera, los programas de innovación gubernamental pueden significar un nuevo modo de pensar y resolver los problemas públicos, formas distintas de enfrentar las demandas ciudadanas y la complejidad del entorno institucional.

1.1. Las razones de la innovación: perspectivas en torno a los procesos de innovación gubernamental en el ámbito local

Los estudios sobre innovación en la gestión pública local se han ido intensificando y diversificando. Asimismo, destaca la variedad de perspectivas teóricas que se utilizan para dar cuenta de este fenómeno en el ámbito de gobierno local. No obstante, destacan un grupo de trabajos importantes que se han desarrollado básicamente desde las siguientes perspectivas teóricas: *New Public Management* o Nueva Gestión Pública (NGP) y *New Public Governance* o Nueva Gobernanza (NG).

Ambas se inscriben en el contexto de la llamada “crisis” y cambio de roles de la Administración Pública Tradicional (APT), lo que se ha identificado como una falta de capacidad de las administraciones estatales respecto de las demandas sociales crecientes y, a la vez, como un agotamiento del modelo jerárquico y tradicional, de tipo burocrático y clientelar que ha predominado en la región de Latinoamérica en los últimos años. A este respecto destaca el trabajo de Crozier, Huntington y Watanuki *La crisis de la democracia: reporte sobre la gobernabilidad de las democracias a la Comisión Trilateral*, de 1975, en el que los autores ponen de manifiesto su preocupación por la crisis de gobernabilidad de los Estados, con demandas sociales que parecen poner en cuestión la viabilidad de las democracias mismas.

Cabe señalar que el informe en cuestión constituye un diagnóstico que mostraba cómo los Estados podían encontrarse en una situación de sobrecarga estructural respecto de la atención de las demandas sociales, lo que podía afectar su desempeño general en las dimensiones de administración y finanzas, poniendo en duda la forma de gobernar prevaleciente en esa época, que amenazaba la estabilidad y posible consolidación de las democracias.

Desde el punto de vista de la literatura académica, la crisis de los estados significó analizar el papel de la administración tradicional, que estaba siendo rebasada por las nuevas condiciones internacionales y presiones nacionales. Por ello se puso el acento en la forma en que se tomaban las decisiones, las relaciones de jerarquía y la regulación excesiva al interior de las burocracias estatales. Así, fueron ganando relevancia los enfoques de la Nueva Gestión Pública (NGP) y Nueva Gobernanza (NG), que rápidamente se constituyeron en marcos de análisis para la Administración Pública, ya que abordaban dimensiones específicas de la forma de gobierno, su operación, lo que implicaba la creación de soluciones a las demandas y problemas públicos y, al interior del gobierno, vincular las distintas instancias en términos de una mayor coordinación y comunicación interna (Poom, 2007).

1.2.1. Elementos innovadores de la Nueva Gestión Pública (NGP)

La Nueva Gestión Pública (NGP) parte del reconocimiento de la necesidad de una nueva gestión pública que implica concebir al ciudadano como cliente. Junto a esto, es necesario un cambio interno en las estructuras organizativas de la Administración Pública el desarrollo de relaciones externas principalmente con empresas privadas, organismos públicos e instituciones²¹. Destacan al respecto dos planteamientos centrales que, desde el punto de vista de Crozier (1996: 1), se refieren a: 1) las actividades administrativas y públicas, incluso las privadas, han sobrecargado los recursos (financieros y humanos) lo que implica que no se puede administrar de la misma forma; y 2) existe un cambio importante en términos de las relaciones de poder, lo cual ha

²¹ La Nueva Gestión Pública (NGP) nace, de acuerdo con Aguilar (2004), de la conjunción de tres culturas administrativas: cultura de la legalidad e imparcialidad, cultura de la eficiencia y cultura de la flexibilidad.

impactado en el sistema burocrático que ha originado la estructura del aparato colectivo de toma de decisiones, extremo que conlleva un nuevo paradigma de la gestión pública.

La nueva cultura de la gestión necesita del apoyo de las Nuevas Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), que se encuentran presentes desde la elaboración de los servicios públicos hasta la prestación de los mismos, si bien durante mucho tiempo las investigaciones sobre la innovación estuvieron enfocadas principalmente en el sector industrial y los servicios públicos recibían menor atención. Con la introducción de las ideas derivadas de la NGP y la rápida expansión de las TIC en el sector público, el panorama ha empezado a cambiar a favor del estudio de la innovación en la gestión pública²².

Para Arellano (2004) la NGP no es una moda²³. La idea de un gobierno más eficiente que se administra de manera parecida a la forma en que lo hacen las organizaciones privadas no sólo es un síntoma de la nueva época, sino que en realidad alude a un cambio mucho más amplio que incluye la transformación social y tecnológica, no sólo en términos de un cambio de paradigma organizativo. El autor sostiene que la NGP no supone solamente el surgimiento e implementación de nuevas ideas, ni mucho menos de planes completamente originales para el sector público. En algunos aspectos, las ideas de la NGP van a contracorriente respecto a la tendencia weberiana de la burocratización del Estado (pero otras confirman la acertada profecía de Weber).

En este sentido, para Hood (1994; citado en Arellano, 2004: 14) lo que está cambiando es el entorno en el que crecía la burocracia. El fenómeno de la “informativización” ha roto varias de las restricciones tecnológicas de las burocracias

²² Los adelantos tecnológicos en la “era de la información” (Castells, 2005) hacen que aumente la capacidad de manejar y procesar información, por lo que se requiere de un conocimiento técnico distinto al que se presenta desde la arena política. La sofisticación de los acuerdos, contratos, sistemas contables, etc., nos acerca al dominio de la forma burocrática (reglas y normas) en las organizaciones e instituciones estatales.

²³ En América Latina, “los estudiosos y practicantes de la Administración Pública y del gobierno conocen más la retórica, el discurso gerencialista y las apologías de los reformadores que los fundamentos analíticos, las discusiones teóricas, las bases conceptuales de la NGP” (Arellano, 2004: 5). Eso ha significado que su recepción se caracterice por la confusión, cuando no oposición, entre el tipo de Administración Pública históricamente construida y los postulados de la NGP, procedentes de la tradición anglosajona.

que estudió Weber. Ahora las burocracias pueden establecer sistemas informáticos más efectivos en los que dominan las reglas y las normas sólo que, a diferencia de lo que sucedía con las antiguas, ahora los resultados pueden ser calculables. El proceso informático permite el desarrollo de mecanismos de dirección sobre una base de resultados, posibilita la medición de los diversos productos y sus impactos y controla el egoísmo y el oportunismo “racionales” a través de contratos, desde una lógica burocrática weberiana.

Sin embargo, también se ha observado que grandes ideas y reformas prometedoras de la Administración Pública han fracasado, de manera que el costo de una innovación eficaz es mayor en el sector público que en el privado, principalmente por las implicaciones mediáticas y políticas, lo que desincentiva la innovación en el ámbito público. Además, innovar en el sector público es un asunto complejo, toda vez que involucra decisiones y consideraciones políticas que muchas veces entran en contradicción con la creatividad y la promoción de servicios (Vigoda-Gador *et. al.*, 2005, citado en González, Gascó y Llopis, 2012).

Otro problema adicional que esta literatura ha identificado es que la innovación en la gestión pública depende de la continuidad de los decisores políticos, de manera que no es extraño observar que las innovaciones exitosas no se completan cuando las administraciones no corresponden a la misma filiación partidista; incluso cuando son del mismo partido político, la innovación se puede detener y detonar otras acciones (Schall, 1997).

Un elemento a tener en cuenta es la competencia, que en el sector privado y en el mercado es el motor de la innovación y que, hasta hace poco, era percibida como no importante para las burocracias tradicionales. Sin embargo, según Gabris, Nelson y Wood (2009) el sector público ha sido más receptivo en las últimas décadas, toda vez que se ha creado un entorno propicio para la innovación al darse de forma conjunta los siguientes factores: un liderazgo creíble, un equipo directivo y la colaboración municipal del gobierno o equipo de gobierno.

Los tipos de innovación que se han producido a partir de la conjugación de los elementos anteriores quedan representados en la siguiente tabla.

TABLA 4. TIPOS DE INNOVACIÓN

Innovación de productos	Nuevos Bienes/Servicios	Total Expansiva Evolutiva
Innovación de procesos	Nuevas formas productivas	Organizativa Tecnológica
Innovación colaborativa	Nuevas relaciones externas	

Fuente: Walker, 2006

De acuerdo con Walker (2006) los tipos de innovación que se pueden identificar son tres: 1) la innovación de productos supone crear nuevos bienes o servicios para los clientes o consumidores que pueden ser de manera total para nuevos tipos de clientes; 2) la expansiva ofrece bienes o servicios a los usuarios ya existentes; y 3) la evolutiva sirve al mismo tipo de usuarios pero busca ofrecer nuevos bienes o servicios públicos.

La “innovación en los procesos” se refiere directamente a la organización, ya que afecta a las relaciones, reglas, roles, procedimientos y estructuras, relaciones de comunicación entre los integrantes de la organización y el entorno. Puede ser organizativa, cuando supone un cambio en el sistema organizativo que afecta a la estrategia y a los procesos administrativos, y tecnológica cuando se refiere al cambio físico de equipos y sistemas técnicos. En cuanto a las “innovaciones colaborativas”, son aquellas que dependen del exterior para que sean consideradas como casos de éxito, es decir, las innovaciones se basan en las relaciones de la organización con el entorno. De tal forma, la innovación colaborativa implica relaciones con otras organizaciones, tales como proveedores de servicios, organismos públicos o grupos de usuarios, así como cooperación con empresas locales.

Los individuos juegan un papel muy importante en la innovación y transformación de los servicios públicos, ya que pueden ser considerados como usuarios facilitadores de esos servicios; a través de las consultas públicas pueden participar en el diseño de nuevas estrategias para mejorar los servicios que recibirán en el corto y mediano plazo. De esta manera, las herramientas de la NGP se han aplicado para combatir una variedad de problemas públicos y gubernamentales, tales como el bajo crecimiento económico y la reducción de ingresos del sector público.

No obstante, en América Latina se adoptaron un conjunto de medidas tendentes a asumir políticas de ajuste estructural, derivadas de consensos entre las instituciones financieras internacionales y los consejos económicos técnicos, concebidas como una serie de pasos que debían seguirse de acuerdo con un guión preestablecido para tratar de superar el carácter débil de las economías. Los resultados no fueron los esperados y se pudo observar, en estos casos, que el contexto de implementación juega como un factor decisivo.

Los elementos básicos de este enfoque se pueden enumerar de la siguiente manera: competencia, importancia del mercado, autonomía, desregulación y desburocratización, eficacia y eficiencia en la prestación de servicios, uso de las TIC, nueva cultura de la gestión e inspiración de las ideas de la administración privada para otorgar al ciudadano-cliente mejores servicios públicos de calidad. Cabe señalar que las innovaciones dentro del sector público no son necesariamente atribuibles a este enfoque; por el contrario, existe un campo de discusión amplio sobre los alcances y las intervenciones públicas dentro del aparato gubernamental, que se considera que pueden estar asociados a otros factores o cambios en la búsqueda y mejoramiento más allá de esta perspectiva de estudio.

En este sentido, la NGP no se puede separar del contexto en el que se producen las decisiones, de tal manera que suponer que la NGP es un paradigma dominante que se impuso sólo sobre la base de su fuerza ‘racional’ es ingenuo. Ni es una imposición, ni la vieja Administración Pública ha quedado totalmente aniquilada frente a los problemas prácticos que le impone el quehacer cotidiano. Si bien es cierto que la NGP es una corriente innovadora, es necesario considerarla en su justa dimensión, más allá de apologías y discursos retóricos sobre las bondades que genera para los reformadores y sus apologistas (Arellano, 2004).

Por último, no es que la NGP se haya impuesto por su capacidad de racionalizar los procesos de gobierno, ni porque la ‘vieja’ Administración Pública haya dejado de funcionar. Para algunos autores, la NGP no es tan diferente de la Administración Pública convencional y tampoco ha resuelto los dilemas estabilidad-innovación,

equidad-eficiencia, etc.; en algunos casos su implementación ha resuelto algunos asuntos, pero ha creado otros inherentes a la fase de implementación²⁴.

1.2.2. Elementos innovadores de la *New Public Governance* o Nueva Gobernanza (NG)

En la búsqueda de la eficiencia y el uso de tecnologías administrativas en la forma de gobernar, la gobernanza supone que las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos, privados y sociales, participan y a menudo cooperan en la formulación y la aplicación de las políticas públicas novedosas. La Nueva Gobernanza (NG) ha sido una de las trayectorias de la Administración Pública que plantea una nueva forma de vinculación entre el Estado y la sociedad. Una de las preocupaciones centrales de esta propuesta es cómo construir una forma de gobernar más incluyente y coordinada entre lo estatal y lo social, lo que puede dar como resultado una forma nueva de gobernar.

Siguiendo a Mayntz (2001) la NG se ha traducido en una forma de gobernar más “cooperativa” que se distingue del modo tradicional por la forma en que se vinculan las autoridades públicas y los ciudadanos o colectivos, que incluyen instituciones estatales y no estatales, actores de carácter público y privado, quienes participan en la formulación y aplicación de políticas y programas públicos; todo esto no sucede a través de relaciones de jerarquía, sino que se trata de actores con niveles de autonomía, así como de redes y organizaciones.

En este sentido, la innovación surge de la cooperación entre el Estado y la sociedad civil para la formulación de políticas que pueden llevarse a cabo de diferentes maneras, según Aguilar (2004): *a)* el resurgimiento de la sociedad civil ha provocado una forma de gobernación más horizontal y menos jerárquica. La toma de decisiones ya no proviene de arriba hacia abajo sino de afuera hacia adentro. La autonomía de la sociedad civil provoca una diferenciación y descentralización de la política que se traduce en que la unidad social ya no puede ser garantizada por la vía del consenso estatal sino por la vía de la atención al conflicto social. Precisamente el conflicto

²⁴ Factores tales como el régimen político, la cultura burocrática, la organización histórica y la correlación de fuerzas son elementos que explican el proceso que lleva a los gobiernos a implementar reformas del tipo NGP, es decir, las decisiones estratégicas de los actores gubernamentales y políticos respecto a la implementación de políticas de NGP están mediadas por consideraciones estructurales y coyunturales.

legítima esta forma de gobernación más horizontal y menos jerárquica; *b*) el resurgimiento de la sociedad civil ha provocado un tipo de gobernación neocorporativa. Las autoridades públicas y los actores corporativos privados colaboran en los procesos de formulación de las políticas públicas novedosas. Esto puede lograrse mediante acuerdos neocorporativos, término que se utiliza para designar las negociaciones institucionalizadas entre el Estado, las empresas organizadas y los trabajadores organizados, sobre temas de política macroeconómica; *c*) el crecimiento de los grupos de la sociedad civil ha promovido una modalidad de gobernación multiestratificada.

Anteriormente, la regularización estaba focalizada casi exclusivamente en instituciones estatales. Gobernación significaba *gobierno del gobierno* en territorios estatalmente centralizados. Ahora, las agencias a nivel subestatal han obtenido grandiosas iniciativas e impacto en la política. La gobernación se ha trasladado de un estatismo unidimensional a una multidimensionalidad de las capas locales, regionales, nacionales y globales de regulación. Las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), las asociaciones de negocios, las uniones de comercio, entre otras, han dirigido sus formas de cabildeo hacia instituciones gubernamentales locales, nacionales y transnacionales.

El resultado ha sido el establecimiento de compromisos mutuos entre las instituciones estatales y no estatales para la formulación y aplicación de políticas públicas; *d*) la cooperación entre Estado y sociedad civil ha tomado la forma de redes mixtas de actores públicos y privados que se observan en niveles más específicos de los sectores de las políticas, por ejemplo, en las telecomunicaciones, salud e investigación científica.

El surgimiento y la importancia creciente de las redes de políticas constituyen un rasgo particularmente importante de la nueva gobernación, ya que el gobierno deja de ser el centro director de la sociedad. En las redes de políticas públicas, el Estado y la sociedad civil se acoplan de forma flexible y la interacción de este tipo de redes produce un consenso negociado que facilita la formación de una política pública; *e*) la gobernación moderna asume formas de *autorregulación social*. Aquí, los actores corporativos privados cumplen con funciones reguladoras que, en definitiva, son de interés público y que le han sido asignadas, explícita o implícitamente, por el Estado.

Una forma de autorregulación de la sociedad son los sistemas de negociación entre los representantes de intereses diferentes o incluso opuestos; y *f*) ha contribuido a apoyar lo que algunos autores han llamado la privatización de la gobernación. La sociedad civil no solamente ha sido involucrada en la formulación e implementación de regulaciones, sino que estas funciones han pasado a ser de su exclusiva responsabilidad. Para los críticos neoconservadores, el gobierno no solamente es insuficiente para gobernar sino además es innecesario. “Gobernación sin gobierno” es el lema de quienes defienden esta postura extrema (Aguilar, 2004).

De acuerdo con diversos analistas, este enfoque ha significado la promoción de una nueva manera de gobernar que ha constituido formas de vinculación entre distintos actores y niveles de gobierno cuya acción ha sido ampliada y diversificada, si bien en diversas latitudes ha encontrado obstáculos para su implementación, toda vez que depende de la tradición de las estructuras administrativas y burocráticas de las naciones. Además, la figura de las ‘redes de política’ supone un contraste con formas en las que una presencia fuerte del Estado no necesariamente ha contribuido al reforzamiento de la autonomía individual y fomento del autogobierno. Por lo anterior, desde el ámbito de Naciones Unidas se ha reformulado su sentido y el concepto de NG se ha traducido como “el ejercicio político, económico y administrativo de la autoridad para administrar sus asuntos públicos” (ONU, 2005: 13; en Zurbriggen, 2011).

Tanto la NGP como la NG suponen maneras diversas y novedosas de gobernar. De acuerdo con los planteamientos antes elaborados, podemos señalar que tales enfoques han surgido como una respuesta a las demandas sociales, la complejidad del entorno político y económico. No obstante, aún quedan pendientes de constatar las promesas que se han establecido según cada una de estas visiones. Para ilustrar de mejor manera lo anterior, la siguiente tabla expone las principales características y los modelos de administrar y gobernar lo público, así como la forma en la que desde el ámbito estatal se ha tratado de resolver los problemas públicos.

TABLA 5. NUEVA GESTIÓN PÚBLICA (NGP) Y NUEVA GOBERNANZA (NG)

Características conceptuales	NGP	NG
Meta del vínculo Estado-Ciudadano	<i>Entitlement</i>	Empoderamiento
Relación con los representantes electos	Clientes	Ciudadanos
Guía de principios	Eficacia y eficiencia	Rendición de cuentas, transparencia y participación
Criterios de éxito	Resultados	Procesos
Atributos clave	Profesionalización	Responsividad

Fuente: A partir de Zurbriggen (2011).

La tabla sintetiza los elementos constitutivos tanto de NGP como de NG descritos arriba: las relaciones entre el Estado y los ciudadanos, la concepción respecto de los representantes electos, los principios que guían las acciones públicas, los criterios de éxito según los resultados o procesos y los atributos distintivos tales como la profesionalización y la responsividad. Más allá de filias y fobias en relación a estas perspectivas, podemos decir que constituyen maneras de reflexionar sobre el funcionamiento del servicio público: desde los criterios y principios que guían las acciones, la eficacia y eficiencia de los resultados según plantea la NGP, hasta las funciones sustantivas de rendición de cuentas, transparencia y participación en las decisiones y prioridades públicas como lo plantea la NG; todo ello supone un conjunto de tareas y formas nuevas de resolver los asuntos públicos.

Finalmente, se deben considerar el origen y el diseño de las instituciones, los procesos de toma de decisión y los resultados políticos, económicos y sociales para equilibrar gobiernos eficientes y transparentes y, al mismo tiempo, atajar la influencia de grupos de interés dominantes y del aparato de la burocracia misma que pueden terminar por socavar los intereses públicos y los esfuerzos por innovar en sentido democrático. En virtud de ello, la agenda de reformas de la Administración Pública es una oportunidad para pensar cuáles son las condiciones institucionales y las perspectivas que posibilitan el fenómeno de la innovación en la gestión gubernamental.

1.3. La innovación en la gestión pública local

El ámbito local como nivel estratégico ha cobrado una enorme relevancia en las últimas décadas. Tal como postulan los enfoques de NGP y NG, este nivel resulta clave para la búsqueda de la eficacia y eficiencia en el gobierno, el desarrollo y la gobernabilidad. Algunos autores han señalado que el nivel municipal está redefiniendo cada vez más las “nuevas relaciones” entre el Estado y la sociedad (Merino, 1994; Ziccardi, 1995; Guillén, 2003; Cabrero, 2005; todos ellos en Poom, 2007). Sin embargo, no existe un consenso sobre “la mejor manera” de fortalecer a los municipios en el ámbito institucional o administrativo. Las preguntas que se han planteado giran en torno a si solo deben ser considerados como entidades prestadoras de servicios y, por lo tanto, la innovación supone elevar su calidad; o si bien se trata de la búsqueda de la mejora de sus capacidades de gobierno al replantear nuevos vínculos con la ciudadanía para generar políticas participativas que impacten en su legitimidad, transparencia y rendición de cuentas.

Junto a lo anterior, se han observado tendencias hacia la modernización económica, la democratización y la generación de nuevas demandas ciudadanas que presionan a los gobiernos locales. En este sentido, los municipios se han convertido en una suerte de “laboratorios” en los que se implementan reformas de carácter económico y político cuya pretensión supone un beneficio para la ciudadanía. Asimismo, la frase “pensar globalmente y actuar localmente” ya no es un mero eslogan, sino que se ha convertido en una nueva actitud en el ámbito local (Cabrero y Martínez, 2000: 8-15).

Para algunos, la clave de la transformación y modernización de los municipios se encuentra en la mejora de sus capacidades para la prestación de servicios, el manejo eficiente de las finanzas y la incorporación de empresas privadas en algunas actividades gubernamentales, que supone un cierto dinamismo del aparato burocrático. En suma, la solución es la aplicación de técnicas administrativas a los gobiernos municipales.

Otros conjeturan que, aunque se puedan atajar algunos problemas por la vía técnica, se deja de lado la capacidad de los municipios para articular proyectos ciudadanos y generar una serie de acuerdos con diversos grupos sociales, de manera que

cualquier acción gubernamental se enfrenta al dilema de los métodos de gestión técnico-racionales *versus* mecanismos de agregación de demandas ciudadanas.

En este sentido, la solución de los problemas que enfrentan los municipios es compleja. El gobierno municipal tiene que atender una serie de tareas con eficacia y eficiencia y, al mismo tiempo, tiene que responder y representar a los ciudadanos, generar negociaciones y consensos para resolver los problemas que plantea el ejercicio público. Al respecto, Cabrero y Nava (2000: 9) han señalado que la complejidad inherente al entorno municipal exige “transitar de un modelo tradicional de gobierno de tareas rígidas y repetitivas, a un modelo de toma de decisiones en situaciones cambiantes y complejas” en el que las ideas de la NGP y NG cobran importancia.

Para Cabrero y Nava (2000), la NGP y la NG no deben ser entendidas como una serie de técnicas provenientes del ámbito privado, sino que se trata de métodos que pueden ayudar a la toma de decisiones y proceden a partir de criterios técnicos (normas, evaluación y monitoreo, etc.), administrativos (planeación, control, gestión, relación costo-beneficio, etc.) y políticos (negociación, consensos, acuerdos, movilización, etc.). Surgen a partir de problemas “propios” de la “hechura” e implementación del ámbito de las políticas y los programas gubernamentales.

Sobre el método para la toma de decisiones públicas, se contemplan condiciones de restricción de recursos y un entorno caracterizado por una alta complejidad. Lo que se busca es superar la postura tradicional de la Administración Pública a través de nuevas herramientas para realizar mejores evaluaciones de las situaciones, generar diagnósticos y soluciones a problemas públicos. En suma, mejorar la capacidad de los gobiernos locales para innovar e integrar la conducción de un buen gobierno eficaz que rinda cuentas.

Así, se ha diseñado un conjunto de herramientas para el ámbito municipal que pueden propiciar la innovación gubernamental en contextos de reforma del Estado y democratización política. De acuerdo con Cabrero y Nava (2000) se trata de:

1. Planeación estratégica: es una herramienta que puede proporcionar a los gobiernos municipales la capacidad de adaptarse a situaciones de gran

variabilidad, es decir, se pretende reducir la incertidumbre del entorno a través de mecanismos de flexibilización y ajuste.

2. Sistema de control de gestión: permite detectar problemas en el diseño, objetivos e implementación de los programas. Contiene un “subsistema de control presupuestal” que observa la adecuada asignación de recursos, un “subsistema de control del desempeño gubernamental” que evalúa los logros de las acciones públicas y un “subsistema de impacto de programas y políticas municipales” que evalúa los efectos de los programas de gobierno.
3. Diagnóstico estratégico municipal: es un punto de partida para generar capacidades de monitoreo e incluye una metodología para el diagnóstico de variables internas y externas de la estructura gubernamental²⁵.
4. Modelo de análisis estratégico para la elección de alternativas de la prestación de servicios públicos: se requiere de un diagnóstico para la prestación de servicios en relación a la eficiencia y a la eficacia.
5. Modelo de análisis sobre mecanismos de participación social: supone elementos de manejo de conflictos y generación de consensos, asimismo mecanismos consultivos, decisión y evaluación.

Las herramientas analíticas descritas suponen, en conjunto, un método de análisis para la toma de decisiones desde la óptica de la innovación gubernamental. Se trata de un método de análisis y soporte al gobierno que pretende ir más allá de una serie de técnicas. Pero, aunque mucho se ha hablado de las bondades de estas ideas, todavía faltan estudios que den cuenta de los pros y contras de la aplicación de estos mecanismos en el manejo gubernamental a nivel municipal. En suma, los criterios descritos suponen un intento de equilibrar la modernización de las instituciones, de la política y de la administración desde el ámbito local a través de proceso de innovación gubernamental.

²⁵ Las variables que hay que observar son de carácter económico, político, social y legal. Para una explicación detallada del modelo del “diagnóstico estratégico” y su operacionalización, véase Cabrero y Nava (2000).

1.3.1. ¿Quiénes innovan? Participación ciudadana y actores

Si bien la idea de participación ciudadana ha sido una suerte de repertorio en el que se han depositado un conjunto de esperanzas y valoraciones positivas asociadas con la democracia, en las experiencias de innovación que se han llevado a cabo se ha puesto de manifiesto que esta posee una naturaleza diversa; incluso el sentido y alcance de los ejercicios mismos se debe hacer con reservas.

La participación ha sido considerada como un valor en sí misma y como el instrumento de inclusión social por excelencia, además de constituirse como uno de los fundamentos de las democracias modernas. Además, se le han atribuido un conjunto de efectos beneficiosos en términos económicos y sociales, la introducción de demandas sociales de tipo distributivo en los procesos políticos y la formación de ciudadanos con habilidades para gobernar.

Para los propósitos de este trabajo, al igual que Gurza e Isunza (2010) consideramos que es posible pensar que la participación supone una manera amplia de incidencia de los ciudadanos sobre los procesos de decisión pública, bien desde la exigencia de información y la definición de prioridades, bien a partir de formas de evaluación y supervisión de los asuntos públicos. Concebir a la participación en una función de control social no significa reducir su sentido democrático o renunciar a los ideales participativos postulados anteriormente, sino que se trata de un ejercicio de precisión conceptual cuyo propósito será establecer un conjunto de categorías para analizar las experiencias de innovación gubernamental.

Sin embargo, siguiendo a estos autores, se deben precisar las relaciones entre participación, transparencia, controles democráticos y rendición de cuentas, toda vez que se pueden confundir sus alcances. Esto es especialmente relevante en el contexto de las reformas implementadas por las agencias multilaterales y por diversas instituciones, así como en los discursos e instancias que promueven la ciudadanía, la descentralización y el empoderamiento de los ciudadanos, ya que su uso en el lenguaje cotidiano puede suscitar suspicacia, toda vez que, según estos autores, se observa una “confluencia perversa” de éstos términos que oculta grandes diferencias de los proyectos políticos subyacentes.

Siguiendo a Gurza e Isunza (2010: 24) hay que destacar que la idea de *confluencia perversa* de estos vocablos que se encuentra “presente en el debate latinoamericano, sugiere de hecho, que la carga democratizadora asociada a la participación corre el riesgo de ser suplantada por la lógica de la gestión, el discurso de la ciudadanía centrado en la defensa de los derechos aparecería desplazado por la noción de ciudadanía de usuarios o centrada en la corresponsabilidad”. En efecto, para pensar la innovación gubernamental se requiere de una clarificación conceptual que permita definir los alcances mismos de la idea de participación, que puede quedar reducida a la administración de problemas públicos y a la noción restringida de “corresponsabilidad” entre gobernantes y gobernados.

Buena parte de la literatura sobre participación se ha centrado en la identificación de los factores que posibilitan y promueven su desarrollo; sin embargo, para precisar los alcances de ésta en términos de innovación democrática se requiere un tratamiento cuidadoso y una actitud “desencantada” por parte del analista político. Como crítica a las visiones de NGP y NG, podemos señalar que la reforma del Estado ha promovido la descentralización y sus virtudes, la diversificación de los proveedores de servicios públicos y la participación de los usuarios de los mismos. Se parte de la idea de que una mejoría en la provisión de servicios públicos es suficiente para hacerlos más accesibles a la población, incluso a los más desfavorecidos o excluidos de la cobertura, ya que en última instancia depende del individuo concebido como usuario, que debe establecer sus demandas o preferencias por medio de sus opiniones e inconformidades en el momento de elegir a los prestadores de servicios (Banco Mundial, 2004).

En este sentido, la NGP supone que los usuarios pueden activar un conjunto de mecanismos de sanción y control al manifestar su desacuerdo con los prestadores de servicios y ejerciendo presión sobre los formuladores y operadores de las políticas públicas, lo que implica la obligación de rendir cuentas y responder a las inquietudes y reclamos de los usuarios. Situar las decisiones más cerca de los usuarios supone entonces la operación de mecanismos de presión directa y manifestación de satisfacción o insatisfacción respecto de los servicios a través de medios colectivos para la protesta o la queja individualizada (Batley, 2004).

Aunque la idea de participación y control aparece ligada a los usuarios en los mecanismos antes descritos, éstos no son automáticos, ya que los efectos de la descentralización, la pluralización de los proveedores y la participación se ha de llevar a cabo a partir del comportamiento individual cuyo motivo principal es el interés mismo. Asimismo, se ha observado que dichos mecanismos de presión directa o indirecta de los usuarios de los servicios públicos no operan de manera automatizada. Es decir, los enfoques de NGP suponen que éstos se activan virtualmente, lo que implica que la agenda de reformas centrada en la mejora de los servicios públicos a partir de este supuesto asume que todos los individuos se encuentran en la misma condición de actuar, tal como lo postula la teoría, y no tiene en cuenta las modalidades y lógicas de la participación (Gurza e Isunza: 2010: 26).

En suma, suponer que los mecanismos de control se activan de manera espontánea como resultado inmediato de la implementación de las reformas inspiradas en la NGP y NG, significa asumir un enunciado controvertido. Lo que llama la atención es la noción restringida que subyace a la idea de participación; es decir, hay un acotamiento de los temas y problemas que pueden llevar adelante los usuarios de los servicios, a diferencia de lo que supone la noción y el estatus de ciudadano: el ciudadano como agente es provisto de un conjunto de recursos para actuar, incluso simbólicos y materiales, que no necesariamente significan el uso de la acción de tipo colectivo para hacer escuchar su voz.

Otra de las críticas que han formulado Gurza e Isunza (2010) a las reformas inspiradas por los enfoques de NGP y las instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial es el hecho de que consideran la participación solamente en función de la eficiencia, lo cual que oculta otros reclamos democráticos asociados a la exigencia de los derechos ciudadanos y a la posibilidad de disentir del valor que se le da a la eficiencia en otros modelos alternativos de gestión de los asuntos públicos.

A pesar de lo anterior, llama la atención que la superposición de términos relacionados con la participación ha permitido el debate entre distintos actores políticos y sociales, incluso desde posiciones opuestas e irreconciliables, en la disputa por el contenido mismo de la idea de participación que aparece como un horizonte posible y

realizable; además, se relaciona con la idea de control social en términos de una disputa legítima y deseable.

1.3.2. ¿Qué se innova? Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas

Al definir a la participación en términos de control social se pueden establecer sus alcances teóricos en los procesos de innovación gubernamental. Desde el punto de vista de la rendición de cuentas (*accountability*), ésta puede ser “ciudadana”, es decir, impulsada por ciudadanos, o bien de carácter “social”, activada por actores colectivos. En este sentido, la rendición de cuentas supone la existencia de un tipo de control que incluye mecanismos de responsividad y sanción, es decir, la identificación de la responsabilidad de los actores o funcionarios así como la posibilidad de acceder a la información pública y exigir sanción.

Desde su definición más básica, en la que A rinde cuentas a B aunque no exista una relación necesariamente recíproca para establecer una relación de rendición de cuentas (Schedler, 2004), está presente la noción de control; el grado de exigencia depende de la concepción que se aborde, de tal forma que puede ser institucionalizado y de observancia general para los regímenes democráticos contemporáneos. En la relación misma entre gobernantes y gobernados se encuentra implícita la idea de rendición de cuentas; incluso los sistemas de recepción de quejas se refieren a un modo tradicional y restrictivo de esta concepción.

Para ilustrar la idea de participación como control social en los procesos de innovación gubernamental resulta útil la noción de interfaz socioestatal desarrollada por Isunza (Isunza y Hevia, 2006). Así, la incidencia social puede tomar un carácter “informativo” cuando no se observan obligaciones en la circulación de información para las decisiones; de tipo “vinculante”, cuando la incidencia supone observancia recíproca que genera obediencia al poder público y a los actores de la participación; o “ejecutiva”, cuando se observa un intercambio en la provisión de bienes entre autoridades públicas y actores sociales.

Sea de tipo informativo, vinculante o ejecutiva, se puede observar la dimensión de control social como una forma de innovación democrática, aunque sus alcances y efectos sean diversos en términos de control social y rendición de cuentas, así como su vinculación institucional según la interfaz que se trate; eso incluye formas de recepción y procesamiento de opinión y consulta, transparencia, derecho a la información, definición colectiva de prioridades y la transferencia de funciones y cogestión (Isunza y Hevia, 2006). De acuerdo con Gurza e Isunza (2010), existe un amplio repertorio de expedientes de control social y de formas de participación (individual o colectiva) concretas, desde los sistemas de quejas ciudadanas hasta la participación colectiva e institucionalizada para la toma de decisiones vinculantes en el diseño e implementación de programas y acciones públicas y administrativas.

Se puede establecer una línea horizontal que incluye las formas de la participación en términos de control social, que se pueden observar en los procesos de innovación gubernamental. Es decir, iniciar con formas simples hasta complejas de control social. Además es posible establecer efectos de acuerdo con el tipo de modelo de participación, esto es, los sistemas de quejas suelen ser valiosos para la corrección de acciones y procesos administrativos, como lo han planteado los postulados de la NGP.

En el otro extremo estarían las formas en las que se ponen en juego capacidades de decisión vinculantes más allá de la elección de representantes, es decir, en relación a acciones y programas cuyos resultados suponen formas nuevas de formular e implementar las políticas públicas, la institucionalización de la supervisión y fiscalización de este tipo de tareas. Llama la atención que esta modalidad se lleva a cabo por actores colectivos que realizan funciones principalmente de representación más que de participación.

Cabe añadir que estas modalidades de incidencia social se pueden observar en las experiencias de innovación gubernamental y son activadas por actores colectivos a través de esta función de representación ya que, como se ha señalado, las formas más exigentes de control social son llevadas a cabo por actores colectivos en funciones de representación en las que actúan en función de o en nombre de un conjunto de la población. Por ello, en algunas ocasiones las expectativas de participación se

materializan en funciones de representación política. Asimismo, llama la atención que la representación sea plural.

Gurza e Isunza (2010) señalan que la participación de ciudadanos y la participación de actores colectivos (o de representación), ha sido una cuestión poco abordada incluso por la literatura especializada sobre la sociedad civil. La idea misma de participación y de sociedad civil en los debates sobre innovación ha oscurecido las posibles dinámicas de la representación en relación con la actuación de actores colectivos en términos de la rendición de cuentas.

Cabe una distinción en relación al papel de los actores colectivos en las innovaciones democráticas, toda vez que su capacidad de control depende tanto de las facultades institucionales como de la presencia de otros actores capaces de vencer las inercias y resistencias existentes.

Conclusiones: elementos de análisis del proceso de innovación

En este capítulo se ha realizado un recorrido teórico a partir del renovado interés por entender los alcances y tipos de innovación gubernamental dada la proliferación de experiencias locales que incluso han alcanzado notoriedad mundial. Los comités ciudadanos y jurados, comisiones de vigilancia y presupuestos participativos destacan como los fenómenos más notables que requieren de un abordaje teórico y sistemático para su comprensión y análisis.

Se han presentado los postulados de la Nueva Gestión Pública (NGP) y la Nueva Gobernanza (NG), dos de los enfoques más notables que se han elaborado para tratar de entender la reforma del Estado, su crisis y la necesidad de innovación en el ámbito gubernamental. Esos postulados señalan la necesidad de una nueva gestión de lo público frente a la administración tradicional burocrática y jerárquica. De ahí la necesidad de transitar hacia modelos inspirados en la conducción de empresas privadas, puesto que la eficacia se vuelve un requisito ineludible para las administraciones actuales en contextos marcados por la escasez de recursos públicos. Así también el impulso de una nueva cultura de la gestión con base en las TIC y el papel de los individuos como clientes que pueden ayudar a elevar la calidad de los servicios públicos a través de su

participación en consultas sobre la evaluación de los mismos o en la elección de distintos proveedores, lo que puede generar un clima propicio para la innovación de productos o procesos.

La NG llama la atención sobre una forma de gobernar más inclusiva y cooperativa que se distinga del modo tradicional de gobernar y que permita establecer las bases de una nueva vinculación entre gobernantes y gobernados; éstos últimos han de participar en la definición de programas y políticas públicas a través de formas menos jerárquicas y más horizontales. Así, la gestión de lo público puede transitar hacia una forma variada que tome en cuenta a actores colectivos y organizados. Incluso puede asumir la forma de redes de política pública de actores públicos y privados en rubros específicos de políticas públicas.

Aunque la NGP y NG suponen formas nuevas de gobernar lo público, han sido consideradas como enfoques restrictivos respecto a la concepción de ciudadanía y al papel asignado a las funciones de participación y representación; además, aún no se ha revisado el cumplimiento de las expectativas según cada una de estas visiones en términos de eficacia y eficiencia, transparencia y rendición de cuentas. Para superar esta situación, se aborda la propuesta de Gurza e Isunza, en el sentido de entender las experiencias de innovación como un conjunto de capacidades variadas de incidencia en la definición de prioridades y programas públicos que se han destinado a fomentar la transparencia en la gestión de lo público y a garantizar los derechos de los ciudadanos sobre la información y conocimiento de los asuntos públicos.

Dada la centralidad que ha adquirido el ámbito local, producto de la llamada reforma y crisis del Estado así como el proceso de democratización iniciado en la década de los noventa, considerarse como el contexto que posibilita la innovación gubernamental. En este sentido, la descentralización hacia los gobiernos locales y el proceso de democratización constituyen oportunidades para implementar procesos de innovación gubernamental en términos de la incidencia de los ciudadanos en las decisiones públicas, hacer eficientes las instituciones administrativas y repensar los canales de comunicación entre el gobierno y los ciudadanos.

Por último, se retoman los siguientes elementos conceptuales, que servirán como marco explicativo para los casos innovadores de la gestión local, considerando que las preguntas iniciales se han respondido entre líneas. Es decir, la pregunta “¿Quiénes innovan?” corresponde al apartado “3.1 Participación ciudadana (de este capítulo)”. La pregunta “¿Qué se innova?” corresponde al apartado “3.2 Innovación como control social” (cuya respuesta, sin embargo, ha quedado laxa ya que se irá complementando con el análisis de los casos). Finalmente la respuesta a la pregunta “¿Cómo se innova?” es la más compleja, ya que supone un análisis de un proceso innovador que, de acuerdo a la siguiente estructura analítica, permite profundizar en los casos y en el modelo construido explicado con detalle anteriormente.

Las categorías propuestas para responder a las implicaciones de la innovación en programas innovadores son:

1. Pluralidad de actores. Características: diversidad de intereses internos. Consensos duraderos, estables, autoritarismo, toma de decisiones unilaterales. Corresponde a la pregunta “¿Quiénes innovan?”
2. Participación de instancias gubernamentales. Características: institucional-conocimiento experto de los funcionarios. Corresponde a la pregunta “¿Quiénes innovan?”
3. Capacidad de institucionalización. Características: adaptación, experiencia y conocimiento, permanencia en el tiempo. Corresponde a la pregunta “¿Qué se innova?”
4. Innovación social. Características: la capacidad del gobierno para potencializar, aprovechar y reforzar las experiencias de los ciudadanos y formular y resolver problemas. Corresponde a la pregunta “¿Qué se innova?”

Estos cuatro elementos son factores que ayudan a explorar las implicaciones de la innovación en la gestión pública en un ámbito local, simplificando el análisis en cuanto a la presencia o ausencia de dichos elementos en el proceso de gestión. Es necesario aclarar que los otros elementos de la NGP y la Nueva Gobernanza no se han tomado en cuenta debido a la complejidad de los casos, ya que no se ha realizado una evaluación integral de los mismos por ninguna instancia, no se ha llevado a cabo una

fiscalización, ni se ha medido el impacto de las políticas públicas; por tanto, hablar de los otros elementos de análisis llevaría mucho tiempo y un esfuerzo de dimensiones que sobrepasan esta investigación. Además, puede darse la aparición de otros elementos contingentes a cada caso particular de análisis; de ahí la riqueza cualitativa de esta investigación.

CAPÍTULO 2. CARACTERIZACIÓN DE GUADALAJARA Y SU ÁREA METROPOLITANA

Introducción

Guadalajara, “Su nombre proviene del árabe *Wad-al-Hidjara* que significa: ‘Río que corre entre piedras’ o ‘Río pedregoso’”

Instituto de Información Estadística y Geográfica-
IIEG-Jalisco, 2014.

La pregunta de carácter exploratorio que guía este capítulo es la siguiente: ¿Cuál es el contexto en el que se plantean las experiencias innovadoras en la ciudad de Guadalajara y su Zona Metropolitana? Mediante la respuesta a esta cuestión se pretende realizar la caracterización del territorio donde se han implementado los casos de estudio²⁶, cuyo margen está dentro de la Zona Metropolitana de Guadalajara, una de las metrópolis más importantes de la República Mexicana. Así, se realizará una contextualización de los casos de estudio de manera puntual y precisa, ya que el contexto puede contribuir a que se den las condiciones para la innovación en la gestión pública local o, por el contrario, pueden existir contextos que no favorezcan el proceso de innovación de acuerdo a los elementos hallados.

Desde esta perspectiva, en este capítulo se caracteriza la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG), presentando elementos sociodemográficos, el grado de marginación, el Índice de Desarrollo Humano (IDH), la alternancia partidista y participación de la sociedad civil en la ZMG, además de algunos programas y políticas públicas que se han implementado en el municipio de Guadalajara y su área metropolitana, los criterios de incorporación del municipio, así como una serie de experiencias relevantes de gestión local en la ZMG. En este capítulo también se operacionaliza la estrategia metodológica para el abordaje de las experiencias de la Nueva Gestión Pública, la Nueva Gobernanza y los estudios de caso.

Con el fin de contar con una perspectiva general sobre las condiciones que caracterizan la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG), en la que se han

²⁶ Programa de Intervención por Objetivos, Plan Maestro de Movilidad Urbana No Motorizada y Vía Recreativa Guadalajara.

desarrollado experiencias de innovación en la gestión pública de los gobiernos locales, se describe la situación de los municipios que la componen; así, se representan las características socio-demográficas del territorio urbano que enmarcan las circunstancias de los estudios de caso, además de contextualizar las necesidades y demandas más significativas de los habitantes de la zona, que fueron parte de la motivación para la implementación de los programas innovadores.

Los Estados Unidos Mexicanos están compuestos por 31 estados y el Distrito Federal²⁷, cada uno de los estados con su propia capital. Los tres niveles de gobierno son el federal, el estatal y el municipal. Guadalajara es la capital del Estado de Jalisco y, a su vez, es un municipio del Estado de Jalisco, que colinda al norte con Nayarit, Durango, Zacatecas y Aguascalientes, al este con San Luis Potosí y Guanajuato, al sur con Colima y Michoacán, y al oeste con el Océano Pacífico: Jalisco cuenta con salida al mar.

²⁷ “La ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el congreso general”. (Artículo reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993). (Artículo 44, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

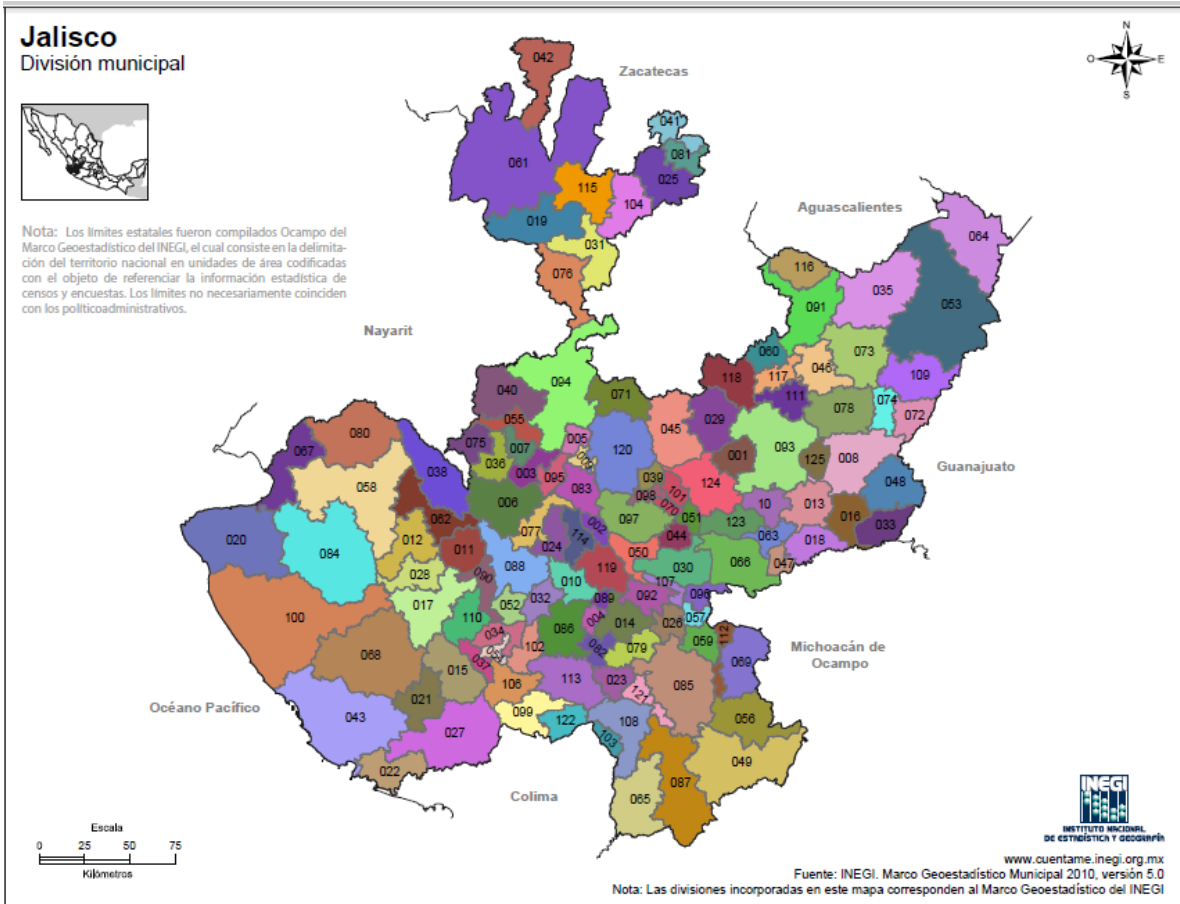
ILUSTRACIÓN 2. MAPA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS



Fuente: INEGI, 2015.

Guadalajara se encuentra ubicada casi en el centro del Estado de Jalisco (número 039 en la Ilustración 3). Al norte colinda Zapopan (120) e Ixtlahuacán del Río (045), al sur con Tlaquepaque (98), y al este con Tonalá (101).

ILUSTRACIÓN 3. MAPA DE JALISCO. DIVISIÓN MUNICIPAL



Jalisco		
División municipal		
001 Acatic	044 Ixtlahuacán de los Membrillos	087 Tecalitlán
002 Acatlán de Juárez	045 Ixtlahuacán del Río	088 Tecolotlán
003 Ahualulco de Mercado	046 Jalostotitlán	089 Techaluta de Montenegro
004 Amacueca	047 Jamay	090 Tenamaxtlán
005 Amatitlán	048 Jesús María	091 Teocaltiche
006 Ameca	049 Jilotlán de los Dolores	092 Teocuitatlán de Corona
007 San Juanito de Escobedo	050 Jocotepec	093 Tepatlán de Morelos
008 Arandas	051 Juanacatlán	094 Tequila
009 El Arenal	052 Juchitán	095 Teuchitlán
010 Atemajac de Brizuela	053 Lagos de Moreno	096 Tizapán el Alto
011 Atengo	054 El Limón	097 Tlajomulco de Zúñiga
012 Atenguillo	055 Magdalena	098 Tlaquepaque
013 Atotonilco el Alto	056 Santa María del Oro	099 Tolimán
014 Atoyac	057 La Manzanilla de la Paz	100 Tomatlán
015 Autlán de Navarro	058 Mascota	101 Tonala
016 Ayotlán	059 Mazamitla	102 Tonaya
017 Ayutla	060 Mexcicacán	103 Tonila
018 La Barca	061 Mezquitic	104 Totatiche
019 Bolaños	062 Mixtlán	105 Tototlán
020 Cabo Corrientes	063 Ocotlán	106 Tuxcacuesco
021 Casimiro Castillo	064 Ojuelos de Jalisco	107 Tuxcueca
022 Cihuatlán	065 Pihuamo	108 Tuxpan
023 Zapotlán El Grande	066 Poncitlán	109 Unión de San Antonio
024 Cocula	067 Puerto Vallarta	110 Unión de Tula
025 Colotlán	068 Villa Purificación	111 Valle de Guadalupe
026 Concepción de Buenos Aires	069 Quitupan	112 Valle de Juárez
027 Cuautitlán de García Barragán	070 El Salto	113 San Gabriel
028 Cuautla	071 San Cristóbal de la Barranca	114 Villa Corona
029 Cuquío	072 San Diego de Alejandría	115 Villa Guerrero
030 Chapala	073 San Juan de los Lagos	116 Villa Hidalgo
031 Chimaltitán	074 San Julián	117 Cañadas de Obregón
032 Chiquilistlán	075 San Marcos	118 Yahualica de González Gallo
033 Degollado	076 San Martín de Bolaños	119 Zacoalco de Torres
034 Ejutla	077 San Martín Hidalgo	120 Zapopan
035 Encarnación de Díaz	078 San Miguel el Alto	121 Zapotitlic
036 Etzatlán	079 Gómez Farías	122 Zapotitlán de Vadillo
037 El Grullo	080 San Sebastián del Oeste	123 Zapotlán del Rey
038 Guachinango	081 Santa María de los Ángeles	124 Zapotlanejo
039 Guadalajara	082 Sayula	125 San Ignacio Cerro Gordo
040 Hostotipaquillo	083 Tala	
041 Huejúcar	084 Talpa de Allende	
042 Huejuquilla el Alto	085 Tamazula de Gordiano	
043 La Huerta	086 Tapalpa	



www.cuentame.inegi.org.mx

Fuente: INEGI. Marco Geoestadístico Municipal 2010, versión 5.0

Nota: Las divisiones incorporadas en este mapa corresponden al Marco Geoestadístico del INEGI

Fuente: INEGI, 2015.

La Zona Metropolitana de Guadalajara está formada por los municipios de Tlaquepaque, Guadalajara, Tonalá, Zapopan, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Ixtlahuacán de los Membrillos y Juanacatlán, de los cuales seis se consideran centrales y dos periféricos, ya que se encuentran retirados de la llamada ‘mancha urbana’, estos últimos son Juanacatlán e Ixtlahuacán de los Membrillos.

ILUSTRACIÓN 4. ZONA METROPOLITANA DE GUADALAJARA



Elaboración propia.

Por otro lado, la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey son las tres principales ciudades del país, en las que se concentra cerca del 25% de la población urbana (INEGI, 2010). La Zona Metropolitana de Guadalajara es la segunda en importancia, ya que reúne a una población aproximada de cinco millones de habitantes, repartida entre los municipios de Guadalajara, Tonalá, Tlajomulco, Tlaquepaque, El Salto, Ixtlahuacán de los Membrillos y Zapopan. La siguiente tabla recoge la evolución de la población en la ZMG desde 1990 a 2010.

TABLA 6. EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN DE LA ZONA METROPOLITANA DE GUADALAJARA

	1990	1995	2000	2005	2010
Población total de la ZMG	3.003.868	3.482.417	3.696.136	4.095.853	4.434.8778
Tasa de crecimiento Medio Anual	2,7%	1,4%	1,8%	1,7%	1,7%

Fuente: INEGI, 1990-2010.

La lógica del crecimiento de las ciudades ha sido similar en cuanto a los procesos de industrialización iniciados a partir de la mitad del siglo XX, que detonaron la economía nacional y, con ello, el desarrollo de las ciudades. Esto contribuyó al desarrollo de los centros de población en términos de crecimiento urbano y se inició un éxodo del campo a la ciudad.

La ciudad de Guadalajara no fue ajena a esta tendencia presente en América Latina, ya que experimentó un acelerado crecimiento poblacional y urbano que se hizo evidente a partir de la década de los años cincuenta. Dicho crecimiento fortaleció y potenció las capacidades socioeconómicas, políticas y culturales del municipio, logrando consolidar un sentimiento de identidad que, a su vez, garantizaba la paz y la seguridad pública dando prestigio a la Ciudad de Guadalajara²⁸, fenómeno que sólo duró algunos años.

Luego del crecimiento expansivo de la ciudad, comenzó un proceso de desestructuración urbana, segregación social, conurbación irracional y una *metropolización* desordenada; pérdida de potencialidades económicas, creciente especulación inmobiliaria y de uso del suelo; hacinamiento, contaminación, polarización social y elevación de los costos de la propia infraestructura. Este es un proceso que actualmente continúa reproduciéndose y que comienza a hacer notorias sus consecuencias: la despoblación, mayores costos en materia de movilidad, mayor delincuencia, deterioro de la ciudad, menor eficiencia en la prestación de servicios, proliferación en la construcción de cotos y fraccionamientos sin orden ni estudios previos sobre su factibilidad y sustentabilidad y, por último, reducción del espacio público habitable para los ciudadanos.

²⁸ Plan Municipal de Desarrollo Guadalajara 2010-2012/2022. *Suplemento*. Tomo III. Ejemplar 10. Año 93. 30 de junio 2010. p. 44

En lo que se refiere a la actividad económica, la ZMG cuenta con una ubicación estratégica que ha propiciado el incremento, en los últimos años, de empresas manufactureras de tipo electrónico y cibernético establecidas en esa área; esto, a su vez, supone un polo de atracción de inversión y significa oportunidades para la población, en particular de jóvenes del interior del estado, que día a día acuden allí a trabajar y en algunos casos a estudiar. En resumen, la aglomeración en la ZMG es una tendencia general de las ciudades globales.

A continuación se abordan algunos índices y características de la ZMG, donde se sitúan los municipios protagonistas de los casos que se reconstruirán: programas relevantes de gestión en Guadalajara y su área metropolitana durante el periodo de tiempo 2000-2012.

2.1. Población

Guadalajara es uno de los municipios que integran la zona metropolitana de Guadalajara. En la actualidad tiene una población de 1.495.189 habitantes, siendo 717.404 hombres (el 48%) y 777.785 mujeres (el 52%). Estas cifras hacen de Guadalajara la ciudad de mayor conurbación dentro de la zona metropolitana y de las cinco ciudades con mayor población de México. Como puede observarse en la siguiente tabla, la población del municipio presenta una tendencia decreciente en la década de 1995 a 2005.

TABLA 7. COMPORTAMIENTO DEL TAMAÑO DE LA POBLACIÓN EN GUADALAJARA

Años	Diferencia de población (respecto al lustro anterior)	Diferencia de población (porcentaje)
1995-2000	13.103	0,8%
2000-2005	-45.379	-2,76%
2005-2010	-105.751	-6,6%

Fuente: INEGI, 2010. Elaboración propia.

Un factor que puede ser motivo de la disminución o, al menos, de que no se produzca un incremento de los habitantes del municipio de Guadalajara es la falta de espacio para construcciones de tipo habitacional dentro del primer cuadro, así como la creación de

diversos proyectos inmobiliarios conocidos como ‘fraccionamientos privados’ a las afueras de la ciudad o en otros municipios como Zapopan y Tlajomulco.

La siguiente tabla refleja la distribución de la población en la Zona Metropolitana de Guadalajara.

TABLA 8. POBLACIÓN DE LOS MUNICIPIOS DE LA ZONA METROPOLITANA DE GUADALAJARA

Número	Municipio	Población	Superficie (km ²)	hab./km ²
1	Guadalajara	1.495.189	151,4	9.874,4
2	Zapopan	1.243.756	1.163,6	1.068,9
3	San Pedro Tlaquepaque	608.114	110,4	5.506,2
4	Tonalá	478.689	166,1	2.881,9
5	Tlajomulco de Zúñiga	416.626	714,0	583,5
6	El Salto	138.226	87,9	1.573,3
7	Ixtlahuacán de los Membrillos	41.060	202,4	202,9
8	Juanacatlán	13.218	138,3	95,6
	Total ZMG	4.434.878	2.734,1	1.622,06

Fuente: INEGI (2010). Elaboración propia.

A partir de la tabla anterior se puede deducir que los municipios de Guadalajara y Zapopan son los más poblados; los dos municipios con mayor superficie son Zapopan y Tonalá y los que tienen una mayor densidad poblacional, Guadalajara y San Pedro Tlaquepaque. La densidad poblacional de la ZMG ha ido en aumento; sin embargo, como se mencionó en los párrafos anteriores, la población de Guadalajara ha disminuido, concentrándose el aumento de la población en la ZMG en la periferia del municipio de Guadalajara. Es decir, la población de la ZMG ha crecido y se ha expandido hacia los municipios periféricos de Guadalajara.

El municipio de Guadalajara cuenta con una superficie de 151,4 kilómetros cuadrados y colinda al noroeste con el municipio de Zapopan, al sur con Tlaquepaque, al este con Tonalá y al noreste con el municipio de Ixtlahuacán. Esta situación lo ubica en el centro de la ZMG y lo convierte en un lugar estratégico, por ejemplo, para implementar programas innovadores.

ILUSTRACIÓN 5. MUNICIPIOS DE LA ZMG



Elaboración propia.

2.2. Grado de marginación

Otro de los elementos que utilizamos en este análisis para caracterizar la ZMG es el grado de marginación de las ciudades y las zonas metropolitanas. Para medir esto, el Consejo Nacional de Población (CONAPO) ha diseñado la unidad de los AGEB (Área Geoestadística Básica), definida por el INEGI como:

“... un área geográfica ocupada por un conjunto de manzanas perfectamente delimitadas por calles, avenidas, andadores o cualquier otro rasgo de fácil identificación en el terreno y cuyo uso del suelo es principalmente habitacional, industrial, de servicios, comercial, etcétera, y sólo son asignadas al interior de las zonas urbanas que son aquellas con población mayor o igual a 2.500 habitantes y en las cabeceras municipales” (CONEVAL, 2010).

Además de las AGEB urbanas, el CONAPO toma en cuenta otros indicadores socioeconómicos que intervienen en el índice de marginación urbana. Para el grado de marginación a partir del censo de 2010, los indicadores socioeconómicos son: número y porcentaje de AGEB urbanas; número y porcentaje de la población; el porcentaje de población de seis a 14 años que no asiste a la escuela; porcentaje población de 15 años o más sin educación básica completa; porcentaje de población sin derechohabiencia a los servicios de salud; porcentaje de hijos fallecidos de las mujeres entre 15 y 49 años de edad; porcentaje de viviendas particulares habitadas sin drenaje conectado a la red pública o fosa séptica; porcentaje de viviendas particulares habitadas sin baño con conexión de agua; porcentaje de viviendas particulares habitadas sin agua entubada dentro de la vivienda; porcentaje de viviendas particulares habitadas con piso de tierra; porcentaje de viviendas particulares habitadas con algún nivel de hacinamiento; y, por último, porcentaje de viviendas particulares habitadas sin refrigerador.

Para la interpretación de los datos es necesario aclarar que los AGEB son una unidad de medida con las siguientes características:

“Sólo se consideran las AGEB con al menos 20 viviendas particulares habitadas con información de ocupantes, y cuya población en dichas viviendas es mayor a la población que reside en viviendas colectivas, la población sin vivienda y la población estimada en viviendas particulares clasificadas como habitadas pero sin información, tanto de las carencias de la vivienda como de sus ocupantes”²⁹.

Una de las ventajas del Sistema Nacional Urbano del CONAPO es que toma en cuenta las zonas metropolitanas de las ciudades más importantes como unidad de medida, por lo que los indicadores de marginación de las urbes están concentrados en el promedio de las carencias que sintetiza el índice de marginación urbana. A continuación se presentan una serie de tablas del Sistema Urbano Nacional que corresponden a los índices de marginación de las principales zonas urbanas de algunas entidades federativas para los años 2000 y 2010.

²⁹ Fuente: Estimaciones del CONAPO a partir de INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010

TABLA 9. INDICADORES E ÍNDICE DE MARGINACIÓN URBANA POR ENTIDAD FEDERATIVA (2000)

Clave de la entidad	Entidad	AGEB urbanas	Población en AGEB urbanas	% Población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela	% Población de 15 años o más sin secundaria completa	% Población sin derechohabencia a los servicios de salud	% Hijos fallecidos de las mujeres de 15 a 49 años	% Viviendas particulares sin agua entubada dentro de la vivienda	% Viviendas particulares sin drenaje conectado a la red pública o fosa séptica	% Viviendas particulares sin excusado con conexión de agua	% Viviendas particulares con piso de tierra	% Viviendas particulares con algún nivel de hacinamiento	% Viviendas particulares sin refrigerador	Promedio de las carencias que sintetiza el índice de marginación urbana
	Sistema Urbano Nacional	25 485	64 014 102	5.867	43.070	47.262	4.919	26.668	8.672	28.516	4.737	21.530	18.241	20.948
01	Aguascalientes	238	712 956	5.767	45.057	37.404	4.965	4.041	0.977	11.954	1.793	13.186	11.991	13.714
02	Baja California	870	2 204 372	6.919	42.816	40.842	4.309	20.988	13.723	21.471	3.407	17.791	7.467	17.973
03	Baja California Sur	183	284 328	4.100	39.006	34.911	4.017	26.509	9.086	22.557	6.595	23.415	12.070	18.227
04	Campeche	163	364 999	5.774	46.375	42.656	4.427	43.010	12.138	47.838	6.079	31.788	23.461	26.355
05	Coahuila de Zaragoza	1 068	1 971 504	5.168	42.079	26.525	4.473	17.744	9.652	21.978	3.036	16.416	8.932	15.600
06	Colima	249	446 427	7.454	48.188	47.759	5.192	18.480	4.200	37.753	9.756	23.077	17.807	21.966
07	Chiapas	570	1 199 592	10.140	50.199	64.354	5.919	40.635	9.449	51.256	12.501	32.745	34.095	31.129
08	Chihuahua	1 128	2 333 350	5.906	48.696	32.652	4.967	14.071	5.192	11.382	2.210	18.727	6.927	15.073
09	Distrito Federal	2 307	8 551 062	3.567	33.925	47.109	4.157	21.413	2.217	19.049	1.154	17.109	13.450	16.315
10	Durango	420	776 577	5.554	45.549	36.379	5.408	14.395	6.136	18.742	6.505	16.150	15.111	16.993
11	Guanajuato	1 002	2 797 667	8.410	54.354	52.119	5.693	12.365	5.570	29.533	4.820	20.813	17.184	21.086
12	Guerrero	754	1 266 211	7.127	45.626	60.710	6.049	46.641	23.144	54.660	15.007	36.632	23.632	31.923
13	Hidalgo	494	888 599	4.524	43.460	53.652	5.052	36.858	10.039	32.729	4.889	20.972	31.509	24.368
14	Jalisco	1 745	4 725 354	7.055	47.892	47.587	4.998	10.956	3.798	20.026	3.877	16.492	10.175	17.286
15	México	3 010	10 880 348	4.806	41.974	52.975	5.263	39.982	8.776	37.325	3.736	25.636	25.585	24.606
16	Michoacán de Ocampo	851	1 849 360	9.285	51.427	61.422	5.795	21.618	11.048	34.431	7.778	22.242	20.929	24.598
17	Morelos	546	1 136 958	7.080	43.101	59.069	5.226	45.895	13.696	40.940	9.109	25.814	20.985	27.091
18	Nayarit	225	446 395	5.394	40.231	44.788	4.768	21.945	4.966	33.554	3.681	18.694	15.933	19.396

Fuente: Estimaciones del CONAPO a partir de INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda (2000).

TABLA 10. INDICADORES E ÍNDICE DE MARGINACIÓN URBANA POR ENTIDAD FEDERATIVA (2000)

Clave de la entidad federativa	Entidad federativa	AGEB urbanas	Población	% Población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela	% Población de 15 años o más sin secundaria completa	% Población sin derecho a la habiencia a los servicios de salud	% Hijos fallecidos de las mujeres de 15 a 49 años	% Viviendas particulares sin agua entubada dentro de la vivienda	% Viviendas particulares sin drenaje conectado a la red pública o fosa séptica	% Viviendas particulares sin excusado con conexión de agua	% Viviendas particulares con piso de tierra	% Viviendas particulares con algún nivel de hacinamiento	% Viviendas particulares sin refrigerador	Promedio de las carencias que sintetiza el índice de marginación urbana
	Sistema Urbano Nacional	33 713	76 269 501	3.821	33.062	33.064	3.103	16.028	2.663	20.702	3.005	31.738	9.986	15.717
01	Aguascalientes	348	904 496	4.140	32.288	22.155	2.962	1.555	0.408	7.818	1.292	26.513	6.272	10.540
02	Baja California	1 302	2 815 959	3.709	33.269	29.145	2.866	7.675	3.085	9.041	2.960	27.996	5.196	12.494
03	Baja California Sur	346	469 341	2.857	30.130	23.293	2.573	20.065	1.833	18.958	5.615	30.940	7.538	14.380
04	Campeche	211	457 803	3.693	33.096	21.318	2.880	30.719	2.712	37.783	2.848	39.556	9.841	18.444
05	Coahuila de Zaragoza	1 388	2 389 877	3.449	30.934	21.901	2.863	7.111	1.826	12.259	1.311	29.111	4.101	11.487
06	Colima	412	568 520	4.868	36.796	17.714	2.908	8.486	0.609	23.535	3.973	30.597	8.094	13.758
07	Chiapas	777	1 611 400	6.134	40.845	40.294	3.615	30.457	2.152	47.293	6.775	40.777	18.899	23.724
08	Chihuahua	1 471	2 676 955	3.516	35.105	21.975	3.240	4.312	0.979	4.666	1.502	26.844	3.008	10.515
09	Distrito Federal	2 366	8 757 457	3.019	25.929	34.554	2.834	11.724	0.760	15.166	0.970	26.103	8.498	12.956
10	Durango	613	971 553	4.120	32.452	28.251	3.416	7.101	1.688	11.667	3.400	27.986	6.576	12.666
11	Guanajuato	1 508	3 500 400	4.641	42.075	30.479	3.360	7.759	1.972	22.206	3.267	31.475	8.658	15.589
12	Guerrero	1 009	1 469 642	4.512	37.292	42.530	3.622	39.486	7.599	51.999	10.675	41.690	12.736	25.214
13	Hidalgo	800	1 208 011	2.693	31.738	36.043	3.050	23.497	3.165	23.370	2.698	30.507	16.330	17.309
14	Jalisco	2 396	5 680 565	4.941	36.300	35.145	3.031	5.056	0.814	12.739	2.496	28.299	5.052	13.387
15	México	3 653	12 544 634	3.388	31.751	42.229	3.477	24.676	2.978	28.894	2.735	35.753	15.421	19.130
16	Michoacán de Ocampo	1 142	2 188 478	6.276	42.700	40.410	3.489	13.130	3.752	25.871	5.032	30.210	10.111	18.098
17	Morelos	662	1 291 643	4.539	33.708	36.457	3.085	32.619	4.922	32.358	5.007	31.612	10.124	19.443
18	Nayarit	312	589 513	3.283	30.684	23.479	2.681	10.993	0.987	19.943	1.517	28.765	6.947	12.928

Fuente: Estimaciones del CONAPO a partir de INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda (2000).

Interpretación de las tablas

Población. En el año 2000, el Estado de Jalisco contaba con 1.745 AGEB urbanas y la población en estas áreas era de 4.725.354 habitantes. Diez años más tarde, Jalisco contaba con 2.396 AGEB urbanas y la población concentrada en ellas era de 5.680.565 habitantes. El Estado de Jalisco, por tanto, albergó una de las 11 mayores ciudades del país entre 2000 y 2010³⁰.

Educación. En 2000, el 7% de la población urbana de entre 6 y 14 años que no asistía a la escuela en el Estado de Jalisco era de poco más del 7%. En 2010, el porcentaje se había reducido hasta el 4,9%. Por otra parte, en 2000 el 47,8% de la población de Jalisco de 15 años o más no tenía la secundaria completa, mientras que diez años después ese porcentaje era del 42,7%. Por tanto, esos 10 años supusieron un incremento tanto de los habitantes de las zonas urbanas en las escuelas de educación básica como de los habitantes que terminaron sus estudios de secundaria.

Salud. De acuerdo a los datos del Sistema Urbano Nacional del CONAPO, el 47,5% de la población urbana del Estado de Jalisco no tenía derechohabencia a los servicios de salud; diez años después, ese porcentaje se había reducido hasta el 35,1%. En cuanto a las mujeres de 15 a 49 años de zonas urbanas con niños fallecidos, en 2000 eran el 4,9%, mientras que en 2010 el porcentaje se redujo hasta el 3%, produciéndose una mejora significativa en el sector de la salud en las zonas urbanas.

Vivienda. En 2000, el 10,9% de la población urbana del Estado de Jalisco residía en viviendas particulares sin agua entubada en su interior, un porcentaje que se redujo hasta el 5% en 2010. Por otra parte, mientras que un 3,7% de la población urbana residía en viviendas particulares sin drenaje conectado a la red pública o fosa séptica en 2000, en 2010 se registraba un 0,8% de la población en tal situación. Esto significa que tanto los problemas de agua entubada como de los sistemas de drenaje en el interior de las viviendas particulares se resolvieron en más de un 50% de los casos en solo 10 años.

³⁰ La clasificación de ciudades por número de habitantes que utiliza en el Sistema Urbano Nacional es: ciudades pequeñas de 15.000 a 99.999; ciudades medias, de 100.000 a 999.999; ciudades grandes, 1.000.000 habitantes y más.

Otras cifras que ponen de manifiesto la mejora de las condiciones de habitabilidad de la población en Jalisco son las de habitantes en viviendas particulares sin baño con conexión de agua (un 20% en 2000 y un 12,7% en 2010) o las de población en viviendas particulares con suelo de tierra, que pasó del 3,8% en 2000 al 2,4% en 2010. Por último, mientras que en 2000 el Estado de Jalisco contaba con algo más del 10% de sus habitantes en viviendas particulares sin refrigerador, ese porcentaje era solo del 5% en 2010.

Hacinamiento. El 16,4% de la población urbana de Jalisco habitaba en viviendas particulares con algún nivel de hacinamiento en 2000, un porcentaje que aumentó hasta el 28,2% en 2010. Esta es una de las características más sobresalientes, ya que la concentración de habitantes en las casas de la Zona Metropolitana de Guadalajara casi se duplicó en solo 10 años.

Índice promedio de marginación. El Estado de Jalisco obtenía en 2000 una puntuación de 17,286 en el índice de marginación urbana; este índice era del 13,387 en 2010. Esto muestra que la marginación en la Zona Metropolitana de Guadalajara, Jalisco, disminuyó considerablemente en un lapso de 10 años, a pesar del aumento del número de habitantes por casa en la zona urbana.

El Sistema Urbano Nacional divide el grado de marginación en cinco tramos: muy alto, alto, medio, bajo y muy bajo. La siguiente tabla muestra cómo el Estado de Jalisco ha logrado mejorar su índice de marginación en la primera década del siglo XXI.

TABLA 11. EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE MARGINACIÓN URBANA POR ENTIDAD FEDERATIVA (2000-2010)

Clave de la entidad federativa	Entidad federativa	Índice absoluto de marginación 2000	Índice absoluto de marginación 2010	Cambio relativo 2000-2010	Grado del cambio en el índice absoluto de marginación
	Nacional	22.955	16.828	26.691	
01	Aguascalientes	15.836	12.401	21.691	Muy bajo
02	Baja California	12.146	9.467	22.057	Muy bajo
03	Baja California Sur	16.715	11.650	30.299	Muy alto
04	Campeche	28.561	19.613	31.331	Muy alto
05	Coahuila	13.337	10.191	23.592	Bajo
06	Colima	17.860	12.068	32.432	Muy alto
07	Chiapas	41.417	31.506	23.930	Bajo
08	Chihuahua	16.262	12.896	20.699	Muy bajo
09	Distrito Federal	10.676	7.679	28.079	Alto
10	Durango	23.074	17.198	25.466	Medio
11	Guanajuato	24.071	17.767	26.190	Medio
12	Guerrero	39.855	30.732	22.890	Muy bajo
13	Hidalgo	31.295	22.612	27.744	Alto
14	Jalisco	17.021	11.832	30.485	Muy alto
15	México	18.563	13.850	25.390	Bajo
16	Michoacán	27.461	20.492	25.379	Bajo
17	Morelos	20.912	15.583	25.481	Medio
18	Nayarit	24.699	17.754	28.121	Alto
19	Nuevo León	11.427	7.965	30.298	Muy alto
20	Oaxaca	40.187	29.775	25.908	Medio

Fuente: Estimaciones del CONAPO a partir de INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda 2000 y Censo de Población y Vivienda 2010.

En comparación con otros estados de la República Mexicana, el estado de Jalisco goza de un estatus privilegiado en cuanto a la evolución de su grado de marginación entre 2000 y 2010. Jalisco tenía en 2000 un índice absoluto de marginación inferior a la media nacional y, además de mantener esa condición en 2010, logró disminuir su puntuación en 30 puntos. Posicionándose como una de las entidades federativas con menor grado de marginación. Esta puntuación sitúa a Jalisco entre estados como Colima, Chihuahua, Distrito Federal, Estado de México y Nuevo León. En el otro extremo se sitúan los estados con mayor índice absoluto de marginación que, además de encontrarse por encima de la media nacional, no evolucionan positivamente, sino más bien de forma regular. Entre estos estados están Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Oaxaca, entre otros.

De acuerdo con las estimaciones del CONAPO que se muestran en la Tabla 12, la ZMG tenía en 2010 un total de 68 AGEB urbanas con muy alto grado de marginación de un total nacional de 2.106 AGEB urbanas. Además, suma 257 AGEB urbanas con

alto grado de marginación de un total nacional de 5.484; 477 AGEB con un índice de marginación medio de un total nacional de 7.997; 318 AGEB urbanas con índice de marginación bajo de un total nacional de 5.353; y, por último 409 AGEB urbanas con un índice de marginación muy bajo de un total nacional de 6.535. Así, la ZMG (con 1.529 AGEB urbanas) junto con la ZM del Valle de México (con 5.437 AGEB urbanas), y la ZM de Monterrey (con 1.529 AGEB urbanas) son las ciudades que concentran el mayor número de AGEB urbanas en comparación con otras ciudades.

De estas tres zonas metropolitanas destaca la ZM del Valle de México por tener el mayor número de AGEB urbanas y, por lo tanto, el mayor número de habitantes (casi 20 millones). La ZMG, a pesar de tener el mismo número de AGEB urbanas que la ZM de Monterrey, tiene más población concentrada en esas áreas.

También se puede observar que los habitantes de la ZM de Monterrey viven en su mayoría en AGEB urbanas con muy baja marginación; en la ZMG, alrededor de 100.000 habitantes viven con un alto índice de marginación, cerca de medio millón vive en condiciones de marginación muy bajas y la mayor población de la ZMG habita en las AGEB urbanas con un nivel de marginación medio. Por su parte, en la ZM del Valle de México las proporciones muestran que la población habita en su mayoría en AGEB urbanas con alto y medio nivel de marginación.

De estas cifras se deduce que la ZM del Valle México esta sobrepoblada, mientras que la ZM de Guadalajara tiene un comportamiento similar al de la ZM de Monterrey, que destaca por sus bajos niveles de marginación. De esta manera, la ZMG tiene un comportamiento regular y moderado en cuanto a la sobrepoblación de las AGEB urbanas y sus niveles de marginación, mostrando que la ZM de México es la que tiene peores condiciones, mientras que la ZM de Monterrey reúne mejores indicadores.

TABLA 12. AGEB URBANAS Y POBLACIÓN SEGÚN EL GRADO DE MARGINACIÓN URBANA (2010)

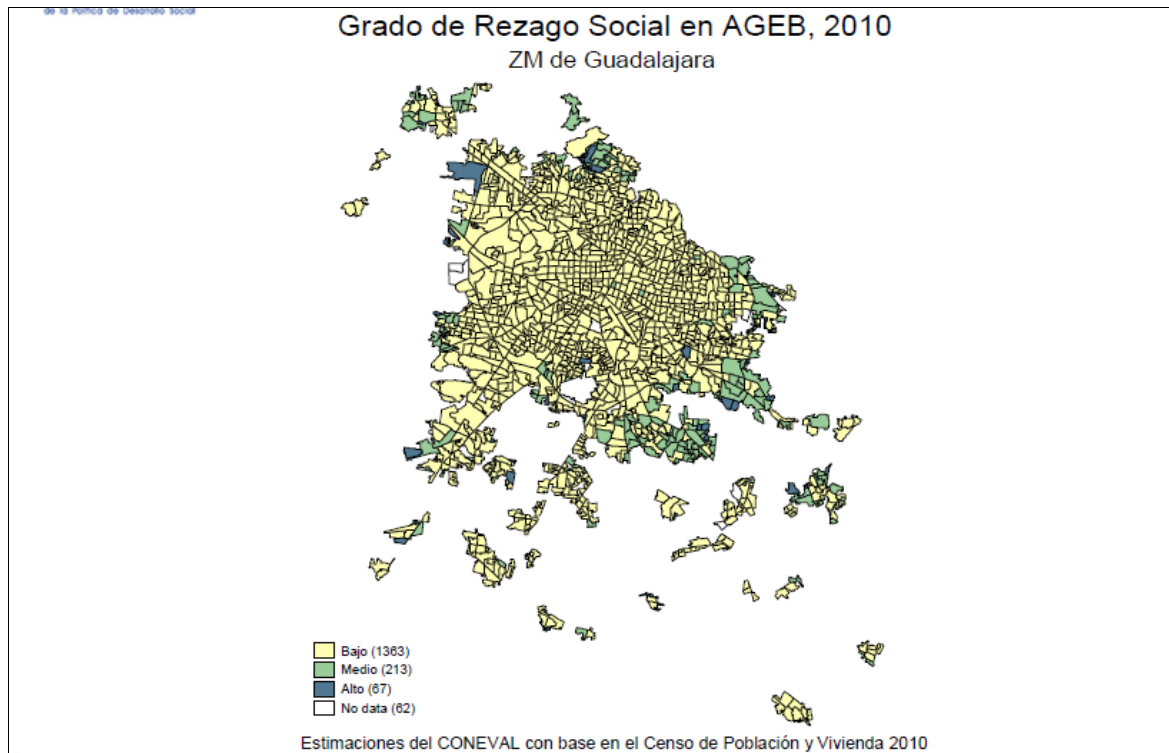
Ciudad			AGEB urbanas					Población						
			Total	Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo	Total	Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo
Total de las ciudades			27 475	2 106	5 484	7 997	5 353	6 535	66 891 233	2 456 715	12 793 466	23 092 745	14 280 088	14 268 219
13	ZM	Valle de México	5 437	288	1 299	1 666	981	1 203	19 507 923	460 048	4 619 827	7 308 620	3 577 094	3 542 334
21	ZM	Guadalajara	1 529	68	257	477	318	409	4 318 671	59 762	618 937	1 570 072	1 048 310	1 021 590
31	ZM	Monterrey	1 529	29	65	336	373	726	4 036 715	23 935	159 172	1 009 952	1 038 807	1 804 849
34	ZM	Puebla - Tlaxcala	931	196	336	196	105	98	2 587 340	367 438	901 166	662 954	371 628	284 154
2	ZM	Tijuana	657	23	114	244	163	113	1 662 161	26 693	230 226	735 255	410 935	259 052
24	ZM	Toluca	505	75	143	138	57	92	1 536 118	192 374	431 959	500 648	165 218	245 919
14	ZM	León	507	65	106	170	70	96	1 435 158	57 741	277 499	651 971	243 639	204 308
11	ZM	Juárez	553	27	56	273	102	95	1 319 766	15 495	99 910	642 874	308 055	253 432
4	ZM	La Laguna	573	23	78	177	152	143	1 063 752	19 432	92 164	347 890	314 298	289 968
38	ZM	San Luis Potosí	349	10	26	75	106	132	992 287	8 012	59 511	250 005	341 521	333 238
36	ZM	Querétaro	377	10	58	93	47	169	920 270	19 129	106 346	254 951	143 596	396 248
28	ZM	Cuernavaca	393	20	137	118	57	61	835 865	14 679	249 725	329 087	142 944	99 430
12	ZM	Chihuahua	520	18	30	80	154	238	831 953	5 326	18 856	116 904	260 273	430 594
3	ZM	Mexicali	430	4	37	157	104	128	831 211	558	28 362	277 184	225 446	299 661
1	ZM	Aguascalientes	317	5	18	99	88	107	828 182	7 504	52 826	273 535	253 178	241 139
42	ZM	Tampico	372	31	71	110	87	73	785 016	30 124	101 937	248 312	236 008	168 635
5	ZM	Saltillo	360	7	38	73	103	139	783 371	3 175	67 982	176 155	275 721	260 338
47	ZM	Veracruz	337	18	87	78	75	79	730 813	15 082	158 795	201 316	177 309	178 311
17	ZM	Acapulco	447	150	125	83	53	36	723 612	144 776	232 116	199 938	112 615	34 167
25	ZM	Morelia	339	38	76	79	64	82	705 174	26 295	103 012	202 831	203 053	169 983
37	ZM	Cancún	313	51	63	73	40	86	670 858	54 525	165 553	213 033	105 633	132 114
43	ZM	Reynosa - Río Bravo	345	18	57	153	64	53	660 771	14 570	85 707	309 921	141 793	108 780
10	ZM	Tuxtla Gutiérrez	241	43	66	66	37	29	624 850	54 638	203 405	214 741	92 051	60 015
48	ZM	Xalapa	218	20	61	55	33	49	582 597	17 434	152 047	202 399	120 842	89 875
32	ZM	Oaxaca	315	67	106	79	25	38	564 304	72 906	196 983	181 496	47 868	65 051

Fuente: Estimaciones del CONAPO a partir de INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010.

De acuerdo con el Sistema Urbano Nacional (2010), las AGEB urbanas con muy alto grado de marginación urbana por entidad federativa son Puebla, Guerrero, Valle de México y Veracruz, entre otras, mientras que las AGEB urbanas con menor grado de marginación son Aguascalientes, Nayarit, Querétaro, entre otras.

El siguiente mapa de la ZMG representa el grado de marginación por AGEB en 2010.

ILUSTRACIÓN 6. GRADO DE MARGINACIÓN POR AGEB EN LA ZMG (2010)



Fuente: CONEVAL

En el mapa anterior se puede observar que los altos índices de marginación se encuentran en los AGEB urbanos alejados del municipio de Guadalajara, que son zonas más o medianamente marginadas aunque, como se ha mencionado, la ZMG tiene un nivel de marginación muy bajo. Hay que resaltar que algunas de las políticas llevadas a cabo por el gobierno de Guadalajara de 2000 a 2011 han procurado hacer copartícipe a la ciudadanía en los intentos de solucionar sus problemas cotidianos. Al parecer, ésta nueva forma de corresponsabilidad entre ciudadanos y autoridades locales ha cambiado positivamente, por lo menos según indican las cifras, los índices de marginación de la ZMG.

2.3. Índice de desarrollo humano

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) para los municipios de la ZMG en 2000, de acuerdo con el Consejo Nacional de Población son: Guadalajara (0,834), Zapopan (0,839), Tlaquepaque (0,812), Tonalá (0,788), Tlajomulco de Zúñiga (0,781), El Salto (0,790), Ixtlahuacán de los Membrillos (0,788), y Juanacatlán (0,789). Estas cifras sitúan a la ZMG con un IDH medio-alto, tal y como se muestra en la tabla incluida en el Anexo estadístico. El IDH es una herramienta desarrollada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo “que sintetiza el avance obtenido en tres dimensiones básicas para el desarrollo de las personas: la posibilidad de gozar de una vida larga y saludable, la educación y el acceso a recursos para gozar de una vida digna” (PNUD, 2015). Estos tres componentes reciben valores entre 0 y 1, siendo un valor de 1 la meta o el valor máximo posible en esa dimensión en cuestión (CONAPO, 2000). Cabe resaltar que Guadalajara, Zapopan y Tlaquepaque tienen un grado de desarrollo humano alto, mientras que el resto de los municipios tiene un grado de desarrollo medio-alto. El IDH de los municipios de la ZMG rebasaba la media nacional en 2000 (véase Anexo estadístico).

La ZMG ha destacado porque, entre otras cosas, su tasa de mortalidad infantil es menor a la media nacional (24,9). En 2000, el municipio de Guadalajara tenía la tasa de mortalidad infantil más baja, con un 18,1, mientras que el municipio de Tonalá registraba la más alta, con un 23. Por otro lado, el porcentaje de las personas de 15 años o más que saben leer y escribir en todos los municipios de la ZMG es superior a los 90 puntos. En la cúspide se encuentra el municipio de Guadalajara y la posición más baja, el municipio de Tlajomulco de Zúñiga; ambos municipios están por encima de la media nacional.

Los municipios de Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga y El Salto se sitúan por debajo de la media nacional en cuestión de porcentaje de personas de 6 a 24 años que van a la escuela, mientras que Guadalajara, Zapopan, Ixtlahuacán de los Membrillos y Juanacatlán superan la media nacional que es de 68,8. En cuestión de riqueza, el PIB per cápita de la ZMG varía: solo Guadalajara, Zapopan y Tlaquepaque superan la media nacional, mientras que los demás municipios de la ZMG están por debajo de ese valor.

En cuanto al índice de sobrevivencia infantil de los municipios de la ZMG, en 2000 era superior a la media nacional: más del 81,2% de los niños sobreviven en los municipios de la ZMG. Además, todos los municipios de la ZMG rebasan el índice de escolaridad media nacional, del 0,812, excepto el municipio de Tlajomulco de Zúñiga que obtiene el mismo valor. Finalmente, los municipios que destacan en cuanto al IDH son Guadalajara y Zapopan, ya que se encuentran en el lugar 65 y 49 de los municipios con mejor puntuación, mientras que los demás municipios de la ZMG ocupan lugares por encima de los 141 e inferiores a 334.

2.4. Percepción sobre la política

En este apartado se presentan las cifras y estadísticas de participación ciudadana de la ZMG, así como los factores que definen su tipo de comportamiento y su vinculación con el gobierno. Pero antes de examinar esos datos, conviene exponer algunas cifras a nivel nacional que permitan la comparación con la ZMG.

Cabe resaltar que el comportamiento político participativo es distinto en las distintas regiones de México. La democracia en México tiende a experimentar dificultades a la hora de operacionalizar las acciones de los gobiernos locales y de sus ciudadanos. La percepción de la democracia en México es compleja y, en una primera impresión, se cree que su prestigio se encuentra en decadencia. Para comprobar esta argumentación recurrimos a los principales resultados de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas³¹ (ENCUP), realizada por la Secretaría de Gobernación e INEGI.

³¹ El primer estudio oficial sobre cultura política y prácticas ciudadanas lo realizó en México en el año 2001 la Secretaría de Gobernación (SEGOB) junto con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Se trata de la primera Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) y constituye un esfuerzo del Gobierno Mexicano que, comprometido con el desarrollo y fortalecimiento de la democracia en México, busca a grandes rasgos conocer y diagnosticar las particularidades de la cultura política y las prácticas ciudadanas que predominan entre la población mexicana en la actualidad, así como identificar sus cambios y permanencias en el tiempo (ENCUP, 2008).

A continuación, se presentan los principales resultados de la cuarta ENCUP, correspondiente al año 2008³²:

1. “Uno de cada dos ciudadanos mexicanos cree que México vive en una democracia, y uno de cada tres dijo estar insatisfecho con la misma.
2. Cerca de la mitad de los entrevistados opinaron que en México estamos más cerca de un gobierno que se impone, que de uno que consulta.
3. La gran mayoría de los ciudadanos considera que en el país las personas respetan la ley.
4. El 60 por ciento de los ciudadanos dijo tener poco o nada de interés en la política. Lo anterior puede estar vinculado a que alrededor de la mitad de los ciudadanos dijeron estar de acuerdo con que “la política es a veces tan complicada que las personas como usted no entienden lo que sucede”, y con que “a las personas del gobierno no les interesa mucho lo que las personas como usted piensan”. También puede estar asociado al hecho de que tres de cada cuatro ciudadanos opina que lo que los diputados y senadores toman más en cuenta al elaborar las leyes son sus propios intereses o los de sus partidos.
5. Más del 70 por ciento de los ciudadanos dijo haber votado en las elecciones presidenciales de 2006, federales de 2003, presidenciales de 2000 o en las elecciones del gobernador de su entidad.
6. La mayor parte de los ciudadanos (93 por ciento) confía mucho o algo en su familia. Por otro lado, el porcentaje de mexicanos que confían en las instituciones es relativamente bajo.
7. Las instituciones que gozan de mayor confianza son la Iglesia (72 por ciento), el ejército (67 por ciento) y el IFE (66 por ciento).
8. Los gobernadores de los estados y el Presidente de la República gozan de la confianza de más de la mitad de los encuestados.
9. Las instituciones que registraron los menores porcentajes de confianza fueron los sindicatos, la policía y los partidos políticos.
10. El 42 por ciento de los ciudadanos no respondieron a la pregunta ¿usted en lo personal se considera de izquierda o de derecha? o manifestaron no saber la respuesta” (ENCUP, 2008).

³² “La Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) ofrece información sobre las percepciones, el conocimiento, las aptitudes y comportamiento de los mexicanos en torno al funcionamiento de su sistema político. Esta encuesta se levanta con dos finalidades principales: aportar elementos que permitan enriquecer la toma de decisiones en materia de política pública y ofrecer información empírica a investigadores de diversas ramas de las ciencias sociales” (ENCUP, 2008).

Los puntos más sobresalientes se encuentran en que más de la mitad de los ciudadanos no están interesados en la política, más del 70% votó en las elecciones del año 2000, 2003 y 2006 (punto sobre el que hay que resaltar que fue época de alternancia), y finalmente, los mexicanos desconfían de las instituciones así como de los partidos políticos.

2.5. Alternancia y participación ciudadana en la ZMG

En contraste con la ENCUP de 2008 y de acuerdo con los resultados electorales federales (ver tabla en los Anexos), en la ZMG más del 65% de la población votó en las elecciones presidenciales del año 2000, y más del 59% en las del año 2006. En el año 2000 hubo alternancia partidista después de más de 70 años de gobierno del Partido Revolucionario Institucional (PRI), y las elecciones presidenciales de 2006 dieron como resultado la continuidad del Partido Acción Nacional (PAN) en la presidencia de México.

Guadalajara no fue una excepción en la tradición priista gobernante que prevaleció en el país entero después de la Revolución Mexicana. Solo en 1995 el Partido Acción Nacional (PAN), con el triunfo de Cesar Coll Carabias, logró arrebatárle la alcaldía al Partido Revolucionario Institucional (PRI), para empezar una tradición panista que duraría un poco más de diez años, regresando el PRI al poder en 2009.

TABLA 13. ALCALDES DE GUADALAJARA (1992-2012)

Alcalde	Periodo	Partido Político
Alberto Mora López	1992-1995	PRI
César Coll Carabias	1995-1997	PAN
Francisco Javier Ramírez Acuña	1997-2000	PAN
Héctor Pérez Plazola	2000	PAN
Fernando Garza Martínez	2000-2003	PAN
Emilio González Márquez	2003-2005	PAN
Alfonso Petersen Farah	2006-2009	PAN
Aristóteles Sandoval	2009-2011	PRI
Francisco Ayón	2011-2012	PRI

Fuente: Web del Gobierno de Jalisco. Elaboración propia.

Cada vez que hay alternancia en el poder no solo se traduce como un triunfo o una derrota de las fuerzas políticas, sino también como resultado de la influencia de los

ciudadanos para participar y decidir en quién depositar su confianza para que ejerza el poder. La alternancia es también un triunfo de los ciudadanos que, al estar insatisfechos con el desempeño de sus autoridades, pugnan y participan para reemplazarlas³³.

La participación ciudadana es un importante pilar para un completo desarrollo democrático en los gobiernos, en especial si hablamos de los gobiernos locales, que son la instancia de gobierno más cercana a la ciudadanía, razón por la cual tiene que realizarse una apertura de espacios en los cuales los habitantes del municipio puedan involucrarse en la vida pública y las decisiones que ahí se toman.

El municipio de Guadalajara, por ejemplo, ha realizado prácticas encaminadas a la participación ciudadana fundamentadas en su plan de desarrollo municipal actual. Este plan cuenta, entre otras cosas, con foros temáticos sobre infraestructura y servicios para el desarrollo del municipio; prevención del delito y seguridad ciudadana; reactivación económica e innovación productiva; derechos sociales; buen gobierno y administración eficiente; o ecología y medio ambiente. Además, se crearon foros en internet dentro del portal del Ayuntamiento y consultas infantiles y juveniles, mediante encuestas y buzones en unidades administrativas, con la intención de conocer la opinión de estos sectores de la población sobre la creación de proyectos necesarios para modificar su entorno.

En resumen, el interés en la política dentro de la ZMG es diferente al que se percibe a partir de los datos del ENCUP de 2008, debido a que en la ZMG, durante el periodo del año 2000 a 2012, se han implementado un sinnúmero de políticas y programas que han vinculado a la comunidad con autoridades locales, generando la corresponsabilidad entre dos actores sociales relevantes para la democracia mexicana: las autoridades de los gobiernos locales y la ciudadanía (o, utilizando un término más general, la sociedad civil). Este proceso de innovación en la Administración Pública ha generado, entre otras cosas, la vinculación de la población con el gobierno, creando así legitimidad y confianza en las instituciones, por lo menos a nivel municipal y estatal.

³³ Otro claro ejemplo de la alternancia en el poder es el caso de Zapopan (véase la Tabla 40 en Anexos), municipio de la ZMG; una alternancia que se traduce como una verdadera herramienta democrática con la que cuenta la ciudadanía para hacer valer su poder.

2.6. Programas y políticas públicas

En Guadalajara se han implementado mecanismos de participación para que los ciudadanos tengan un papel todavía más decisivo en el rumbo de la ciudad. Sin llegar a tener altos índices de participación en los comicios, los ciudadanos reclaman más y mejores componentes democráticos que les permitan no solo votar, sino también que su voz sea escuchada y tomada en cuenta en las decisiones sobre asuntos públicos.

Como resultado de lo anterior, se han implementado algunos programas que fueron demandas ciudadanas en su momento y que ahora son parte misma de la ciudadanía. Es el caso de *Guadalajara en contacto*; *Centro Histórico limpio*; *Lunes contigo*; *Mujeres por la paz*; *GDL Libre*; *Cultivarte en comunidad*; *Ciudadanos en Red*, etc. Estos programas suponen, si no un triunfo total, sí un cierto éxito, ya que fueron inicialmente solicitados por la ciudadanía y, finalmente, se convirtieron en acciones. Este tipo de iniciativas permite empoderar al ciudadano con el objetivo de generar interés y fortalecer su compromiso con la ciudad.

Como se ha indicado, Guadalajara es parte de una de las zonas metropolitanas más importantes del país y de América Latina, situación que le exige no solo un alto nivel de desarrollo industrial y tecnológico, sino también (y quizás esto tenga mayor importancia) que preste atención al desarrollo social y humano. Desde el punto de vista gubernamental son situaciones que no necesariamente van separadas, pues una puede ser consecuencia de la otra. La ciudadanía precisa una serie de condiciones que le permitan realizarse profesional y personalmente para que se produzca un desarrollo humano integral. Esas condiciones no se satisfacen solamente con tener trabajo, alimento y un techo, sino que son necesarios elementos como la recreación, la cultura, la identidad, la participación, la inclusión y el respeto a todos los derechos humanos, políticos y sociales (este último elemento es vital en una democracia).

Las administraciones públicas no pueden pasar esto por alto, ya que implicaría no resolver las demandas y exigencias ciudadanas más prioritarias. Así, una de las respuestas que han dado las administraciones públicas ante ese reclamo popular son las políticas públicas, como una suerte de mediación entre el gobierno y la ciudadanía que además responden a la necesidad democrática de ampliar la participación de los

ciudadanos en la gestión de la ciudad. Actualmente, es casi imposible pensar en democracia sin políticas públicas, pues en ellas va implícita la profundización misma de la democracia, la participación gubernamental y ciudadana, los aportes de cada parte, las propuestas de solución y la implementación integral y complementaria que, sin duda, puede arrojar mejores resultados y mayores satisfacciones que las políticas tradicionales y uni-decisionales.

Esta es la razón por la que en Guadalajara se han implementado desde hace algunos años, desde los modelos de la Nueva Gestión Pública y Nueva Gobernanza, un conjunto de programas y de políticas públicas considerados relevantes, incluyentes y eficaces, con un objetivo final: atender las demandas sociales para hacer frente a los grandes problemas públicos, que pueden agravarse si no se atienden a tiempo. Hay que destacar que el éxito de muchos de los programas implementados hasta ahora se debe a la conjugación de distintos factores, a saber: una correcta definición de los problemas, la voluntad política, la determinación ciudadana, la implementación integral, una constante evaluación pública, y la innovación y creatividad tanto de las autoridades locales como de los ciudadanos involucrados en las políticas urbanas.

Prueba de lo anterior fue la implementación del programa *Guadalajara en contacto*. Se trata de un programa que permitía que las comunidades que sufrían ciertas carencias pudieran tener acceso a servicios, orientación y atención a sus demandas. De esta manera, los ciudadanos tenían al alcance de la mano la Tesorería, la Unidad móvil de Servicios Médicos Municipales, asesoría legal, conocimiento y acceso a otros programas municipales, corte de cabello, asesoría médica y nutricional, sanidad animal, talleres de enseñanza, exposiciones de cultura y muchos otros servicios que literalmente iban a las colonias en las que se necesitaban. Sin duda, fue un programa novedoso y de contacto directo, toda vez que la cercanía y la confianza se volvieron elementos determinantes en la participación de los ciudadanos.

Uno de los grandes logros de Guadalajara fue convertirse en sede del Foro Mundial de Políticas Públicas en materia de Tecnologías de la Información en el año 2011, encuentro en el que el debate giró en torno al acceso a internet y al modo en el que se puede contribuir a mejorar la educación, la salud y la seguridad. A partir de esto, Guadalajara pone en marcha el programa *GDL Libre*, que habilitó “internet

inalámbrico” en zonas públicas, parques y jardines de mayor afluencia; sin embargo, queda pendiente ampliar la cobertura a otros espacios, sobre todo a aquellos con mayor marginación, que son los que tienen más carencias de acceso a estas tecnologías.

2.7. Criterios de incorporación por municipio

El involucramiento de la ciudadanía en la gestión pública es un fenómeno reciente e innovador que exige la incorporación de los gobiernos locales a la toma de decisiones y, al mismo tiempo, una colaboración entre los actores involucrados. Es necesario tener en cuenta los modos y criterios de incorporación de los municipios. Uno de ellos lo constituyen los AGEB urbanos que se van creando e incorporando a partir de una planeación que realizan los gobiernos locales. Por ejemplo, dentro de la ZMG hay seis municipios centrales: Guadalajara, El Salto, Tlajomulco de Zúñiga, Tlaquepaque, Tonalá y Zapopan, mientras que dos municipios son exteriores: Ixtlahuacán de los Membrillos y Juanacatlán.

Antes de terminar este capítulo, cabe señalar que la incorporación de la ciudadanía a la Nueva Gestión Pública de los gobiernos locales se ha dado de dos maneras distintas: la primera, por acción directa y, la segunda, por acciones o programas planeados indirectamente; esto quiere decir que la incorporación de los municipios centrales se da por su conurbación física, mientras que la de los municipios exteriores se ha producido a partir de las políticas urbanas, como muestra la siguiente tabla.

TABLA 14. MUNICIPIOS CENTRALES DE LA ZMG Y CRITERIOS DE INCORPORACIÓN POR MUNICIPIO

Clave	Municipio	Municipios centrales				Municipios exteriores	
		Conurbación física	Integración funcional	Más de un millón de habitantes	Política urbana	Integración funcional	Política urbana
14039	Guadalajara	●					
14044	Ixtlahuacán de los Membrillos						●
14051	Juanacatlán						●
14070	El Salto	●					
14097	Tlajomulco de Zúñiga	●					
14098	Tlaquepaque	●					
14101	Tonalá	●					
14120	Zapopan	●					

Fuente: Grupo Interinstitucional a partir del Censo de Población y Vivienda 2010, declaratorias y programas de ordenación de zonas conurbadas y zonas metropolitanas.

Los municipios centrales son los más propensos a sacar adelante iniciativas ciudadanas para la gestión y creación de políticas públicas, mientras que los dos municipios exteriores parecen estar a merced del diseño y la planeación de las autoridades, si bien estas afirmaciones requieren un estudio completo de la zona, así como de sus dinámicas internas y mecanismos completos de incorporación. Por eso, esta es una investigación de carácter exploratorio que busca observar la magnitud y la complejidad de la situación de una de las zonas metropolitanas de México.

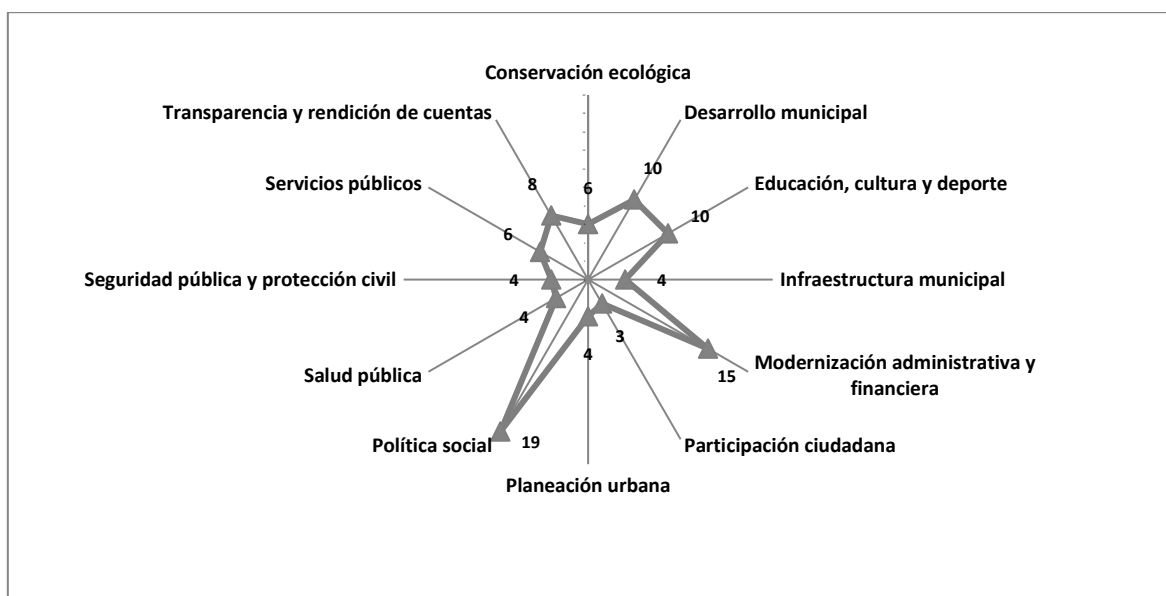
Los municipios centrales tienen, por lo tanto, ventajas para incorporarse de forma más estrecha que los municipios exteriores; estos, por su parte, tienen ventajas en cuanto al diseño de las políticas urbanas. Si bien los municipios centrales como los municipios exteriores pueden implementar políticas urbanas, no todos están conurbados territorialmente y esta situación puede ser un factor de éxito (o no) a la hora de implementar programas y políticas públicas en la ZMG. Sobre este punto volveremos más adelante.

2.8. Experiencias Relevantes de Innovación en la Gestión Local en ZMG acreedoras al Premio Gobierno y Gestión Pública CIDE (2001-2011)

Durante el periodo de estudio (2000 a 2011), se han registrado 93 experiencias relevantes de gestión pública municipal en la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG) que comprende los municipios de Guadalajara, Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zuñiga, El Salto e Ixtlahuacán de los Membrillos. Estas experiencias han sido candidatas al Premio Gobierno y Gestión Pública otorgado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) durante esos años. El número de experiencias registradas varía según el año, pero destaca que durante 2005, 2006 y 2007 se registraron 30, 15 y 20 experiencias de gestión local respectivamente.

En cuanto a los tipos de programas implementados por las administraciones locales de la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG), un total de 19 corresponde a política social; 15 a la modernización administrativa y financiera; 10 a educación, cultura y deporte; 10 a desarrollo municipal; 8 a conservación ecológica; 6 a transparencia y rendición de cuentas; 6 a servicios públicos; 4 a infraestructura municipal; 4 a seguridad pública y protección civil; 4 a salud pública; 3 a participación ciudadana; y, finalmente, cuatro a cada uno de los rubros de infraestructura municipal, seguridad pública, salud pública y planeación urbana. Tres de los programas corresponden a iniciativas de participación ciudadana.

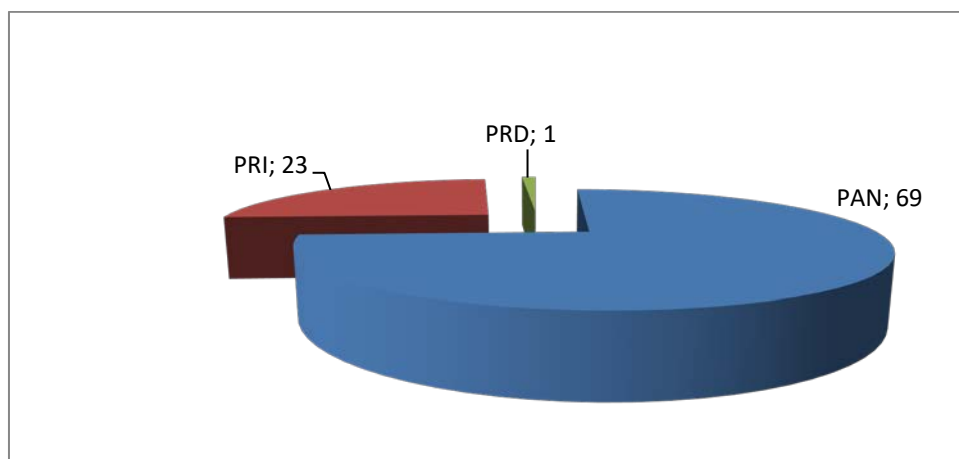
ILUSTRACIÓN 7. TIPOS DE PROGRAMAS DE GESTIÓN LOCAL



Fuente: Datos del Premio Gobierno y Gestión Pública Local, CIDE (2011). Elaboración propia.

En cuanto a la distribución de los programas por partido político de 2000 a 2011, la mayor cifra corresponde al Partido Acción Nacional (PAN), con un total de 69; en segundo lugar aparece el Partido Revolucionario Institucional (PRI), con 23 experiencias de gestión local; por último, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) registra solo una experiencia de este tipo.

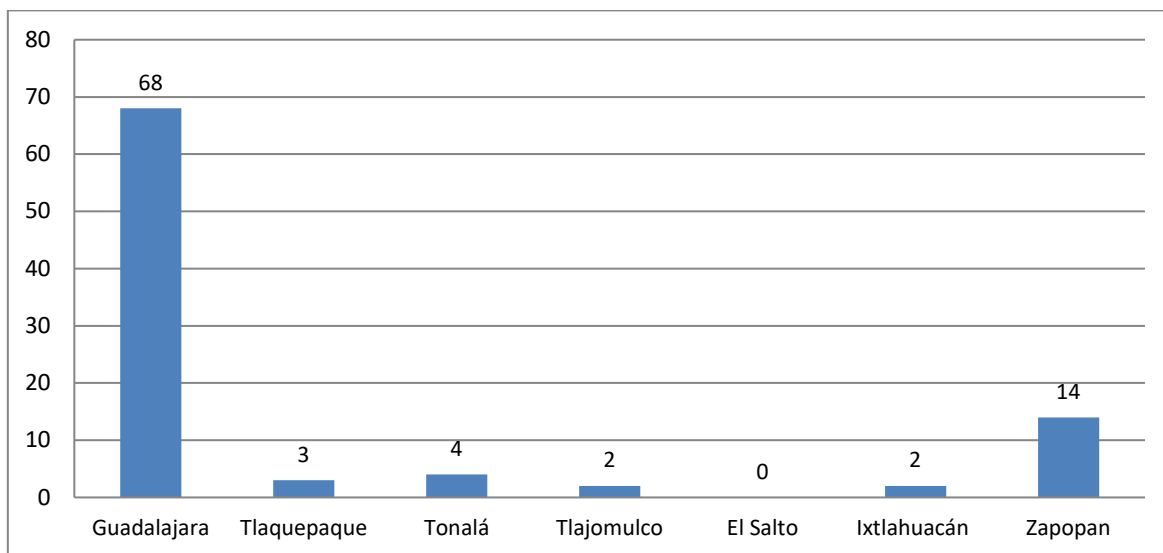
GRÁFICO 2. NÚMERO DE PROGRAMAS POR PARTIDO POLÍTICO (2001-2011)



Fuente: Datos del Premio Gobierno y Gestión Pública Local, CIDE (2011). Elaboración propia.

Si se atiende al número de propuestas de cada municipio, el de Guadalajara es el que ha registrado la mayor cantidad de programas de acción pública local con un total 68; le sigue el Municipio de Zapopan con 14. Tonalá y Tlaquepaque cuentan con 3 y 4 programas respectivamente, mientras que los municipios de Tlajomulco de Zúñiga e Ixtlahuacán de los Membrillos han registrado sólo dos experiencias cada uno. Finalmente, el municipio de El Salto no registró ningún programa durante el periodo de análisis.

GRÁFICO 3. PROGRAMAS POR MUNICIPIO (2001-2011)



Fuente: Datos del Premio Gobierno y Gestión Pública Local, CIDE (2011). Elaboración propia.

2.9. Los casos de estudio

Para finalizar este capítulo, a continuación se presentan algunas características de los casos objeto de estudio. En relación a la selección de casos y a la elección de este tipo de análisis, hay que mencionar que existen otros trabajos que desde distintas teorías y diferentes metodologías³⁴ han tratado de generalizar respuestas a los procesos de

³⁴ “Se han abordado asuntos como la participación ciudadana en la toma de decisiones locales y las redes sociales creadas en municipios de diferentes características (Merino, 1994); la gobernabilidad en las ciudades donde la participación era uno de los ejes a considerar en su función de generadora de legitimidad y consenso (Ziccardi, 1995); los recursos de participación ciudadana en gobiernos locales fronterizos (Guillén, 1996); el análisis de las tres principales áreas metropolitanas en México (México, Guadalajara y Monterrey), en las cuales los ejes centrales eran la gestión del territorio, los bienes y servicios urbanos y las formas de participación ciudadana generadas (Ziccardi, 1998; Ramírez Sáinz, 1998; Garza, 1998). Existen trabajos que tratan de diferenciar el caso de las administraciones panistas y los nuevos estilos de participación implementados por éstas, particularmente en entidades del centro de México (Morales, 2000); o la participación institucionalizada en gobiernos locales de grandes dimensiones, en una entidad que por sí misma representa un caso a estudiar: el Estado de México (Arzaluz, 2002). Asimismo, se ha abordado la interacción de las organizaciones sociales con el gobierno municipal y la capacidad de la acción colectiva de reformular lo político y lo público, y las alianzas entre sociedad y partidos (Bolos, 2003); el carácter de la acción pública y el desarrollo local en uno de los pocos estudios de corte longitudinal desarrollado en cuatro municipios (Toluca, León, Aguascalientes, San Luis Potosí) (Cabrero, 2005); el análisis de las relaciones entre las organizaciones comunitarias y las organizaciones burocráticas (Arellano, 2006); las posibilidades y logros de la participación ciudadana y la deliberación pública en los espacios locales en México (Selee y Santín del Río, 2006); y el fortalecimiento de los gobiernos locales en cinco áreas para promover el desarrollo local: participación ciudadana, transparencia, remesas, reordenamiento territorial y gestión ambiental (Ramos, 2007). De igual forma, en un análisis reciente, David Arellano examina lo que él denomina la “gerencia de la

innovación en las políticas públicas específicamente en los temas de la participación ciudadana y las experiencias de gestión relevante en el gobierno local. En buena medida, estos estudios abordan a los municipios urbanos y usan el estudio de caso como herramienta metodológica (Arzaluz, 2013).

En este sentido, se han elegido como objeto de estudio tres programas que se han consolidado como experiencias relevantes e innovadoras en los procesos de la gestión pública local ubicados en la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG). Los tres programas fueron propuestos para competir por el Premio Gobierno y Gestión Pública CIDE entre 2001 y 2011³⁵.

TABLA 15. CASOS SELECCIONADOS PARA LA INVESTIGACIÓN

Caso	Programa	Municipio	Tipo	Tamaño	Partido	Año
1	<i>Programa de Intervención por Objetivos</i>	Guadalajara	Participación Ciudadana	Metropolitano	PRI	2011
2	<i>Plan Maestro de Movilidad Urbana No Motorizada</i>	Guadalajara	Planeación Urbana	Metropolitano	PAN	2008
3	<i>Vía RecreActiva Guadalajara</i>	Guadalajara	Educación, Cultura y Deporte	Metropolitano	PAN	2007

Fuente: Datos del Premio Gobierno y Gestión Pública del CIDE. Elaboración propia.

El *Programa de Intervención por Objetivos* (PIO) es una política de participación ciudadana implementada por el Municipio de Guadalajara durante la administración 2009-2011. Dicho programa se considera una experiencia de gestión municipal relevante e innovadora desde la perspectiva de la Nueva Gestión Pública (NGP) y Gobernanza, debido a que en su diseño, planeación, implementación y control de las acciones públicas involucra la participación de la ciudadanía y la colaboración intermunicipal (entre los gobiernos de Guadalajara y Tlaquepaque), generando corresponsabilidad entre ciudadanos y autoridades locales y/o entre gobiernos municipales.

participación social”, es decir, si la gestión de la participación social es posible y las implicaciones organizativas que presenta pensar y actuar respecto de la participación como un instrumento o un mecanismo de política pública (Arellano, 2008: 80)”, Arzaluz (2013).

³⁵ Para consultar el número total de los programas, ver Anexos.

El *Plan Maestro de Movilidad Urbana No Motorizada* es un programa que se originó durante los años de 2008 y 2009, con muchas complicaciones para su planeación y al mismo tiempo para su implementación. Este caso es relevante e innovador para los procesos de gestión pública local debido a que muestra la complejidad que caracteriza a política pública desde su origen y planeación hasta su continuidad, permanencia y pertinencia, es decir, su institucionalización. En esos dos años se produjo alternancia en el gobierno de Guadalajara: el programa se origina con un gobierno del PAN y, posteriormente, pasa a manos de un gobierno del PRI. Esto configura un escenario complejo en el que se ponen a prueba los procesos de innovación administrativa y la capacidad de la burocracia tradicional de soportar estos cambios.

Vía RecreActiva Guadalajara es un programa innovador puesto en marcha durante los gobiernos municipales de 2004-2006 en el que participan tres municipios de la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG): el municipio de Guadalajara, el municipio de Zapopan y el municipio de Tlaquepaque. Este contexto ha propiciado una serie de tensiones a la hora de expandir el programa a los municipios periféricos (Zapopan y Tlaquepaque), ya que fue implementado originalmente en Guadalajara y debido a su éxito se expandió a otros municipios conurbados. Los elementos innovadores en la Administración Pública radican en la solución de las tensiones que se han generado a partir de su implementación y expansión.

Finalmente, hay que reiterar que para los tres casos de estudio corresponden a tres preguntas guía (de carácter descriptivo):

1. ¿Quiénes innovan en los procesos de la gestión pública en la ciudad de Guadalajara y su Zona Metropolitana?
2. ¿Qué se innova en los procesos de gestión pública en la ciudad de Guadalajara y su Zona Metropolitana?
3. ¿Cómo operan los procesos de innovación en la gestión pública en la ciudad de Guadalajara y su Zona Metropolitana?

2.10. Reflexiones finales

El contexto en el que se plantean las experiencias innovadoras en la ciudad de Guadalajara y su Zona Metropolitana está caracterizado por tres elementos. El primero es que tanto Guadalajara como la ZMG cuentan con un índice de marginación muy bajo y un Índice de Desarrollo medianamente alto, entre otros factores que posicionan a la ZMG como una de las tres zonas más importantes de México, junto con la ZM del Valle de México y la ZM de Monterrey.

El segundo elemento característico de la ZMG es la participación de la ciudadanía junto con el gobierno municipal y las autoridades locales; esta situación rompe con el esquema planteado a partir de las percepciones del ENCUP. La participación ciudadana es un factor innovador para la democracia y más aún cuando la sociedad se organiza y participa en células civiles, formando cadenas de participación ciudadana, no como individuos aislados sino más bien como un cuerpo o pequeños cuerpos aglutinados en organizaciones de la sociedad civil. Dichas organizaciones tienen la responsabilidad de canalizar las motivaciones de sus integrantes con un buen fin, que por lo general consisten en peticiones dirigidas a los gobiernos locales para la solución de problemas inmediatos.

Por último, puede (o no) que los municipios centrales tuvieran ventajas para incorporarse de forma más estrecha que los municipios exteriores, porque aparentemente se ven beneficiados por diseño de las políticas urbanas; sin embargo, tanto los municipios centrales como los municipios exteriores pueden implementar políticas urbanas, aunque no todos estén conurbados territorialmente. Esta situación puede ser un factor de éxito (o no) a la hora de la implementación de programas y políticas públicas en la ZMG.

Para terminar, hay que destacar que la relevancia y pertinencia de esta investigación van de la mano con la propuesta realizada al método científico no experimental y el estudio de caso como principales ejes de reconstrucción de los casos seleccionados estratégicamente de acuerdo con las posibilidades y características planteadas.

Sobre la selección de los casos

El proceso de selección de casos se realiza a partir el método deductivo, ya que esta investigación parte de la generalización teórica para justificar el uso de los conceptos de la Nueva Gestión Pública y Gobernanza. La fase intermedia entre lo general y lo particular es lo que se denomina la operacionalización del tema, es decir, el ajuste de los conceptos a la realidad y la justificación del uso de esos conceptos. Este capítulo recoge el conocimiento básico que permite entender el resto de la investigación, considerando las características sociodemográficas, políticas, sociales y culturales de la ZMG. A partir de este contexto, la dimensión teórica va aterrizando en la realidad, para finalmente concretar el último paso del método deductivo con la descripción de los casos estudiados y así contribuir con el sentido de objetividad.

El método es la forma en que conducimos esta investigación, mientras que la manera en que recopilamos la información se define por la técnica o técnicas empleadas para tal fin. En este caso, utilizamos tanto cualitativas como cuantitativas, con un predominio de las primeras sobre las segundas. Fue necesario usar estadísticas de salida para justificar las afirmaciones y negaciones de este capítulo, mientras que en la reconstrucción de los casos destaca la técnica cualitativa, ya que se trata de estudio descriptivo de primer orden con una descripción densa en la argumentación, considerando que un estudio completo constaría de más de tres fases: la fase descriptiva, la exploratoria y explicativa, la correlacional y, en su caso, experimental.

Asimismo, esta investigación es documental, porque la fuente principal de información son los periódicos, revistas especializadas, informes oficiales y evaluaciones gubernamentales, entre otros. De acuerdo con la extensión del estudio, se trata de una investigación de caso, a diferencia de las investigaciones censales. Y, como se ha mencionado, de acuerdo al nivel de medición y análisis de información es una investigación descriptiva cuanti-cualitativa.

En cuanto a los instrumentos de recolección de datos utilizados, son la entrevista, el seguimiento periodístico y una exhaustiva revisión de la bibliografía. La aplicación de entrevistas con funcionarios y exfuncionarios de los ayuntamientos ha sido clave para indagar sobre la puesta en marcha de las acciones del gobierno. Para la

selección de los entrevistados se empleó el tipo de muestreo no probabilístico conocido como muestreo por bola de nieve³⁶, es decir, se entrevistó primero a los funcionarios conocidos y, posteriormente, a otros cercanos a ellos. De esta forma, se logró entrevistar a informantes clave.

El seguimiento periodístico de cada uno de los programas ha servido para conocer y reconstruir la manera en que se implementaron, para identificar a los actores involucrados y los resultados obtenidos, entre otras características. Este seguimiento fue relevante en la medida en que permitió reconstruir los hechos y, de esta forma, conocer el posicionamiento de los actores involucrados en los programas y de los beneficiarios de dichos programas.

La selección estratégica del objeto de estudio estuvo condicionada por el tiempo y recursos disponibles de información (limitaciones comunes de la investigación científica). Existieron ciertas complicaciones a la hora de contactar con los actores involucrados, puesto que ya había pasado un cierto tiempo desde la implementación de los programas y, en el momento de las entrevistas, estaban pensando en otras actividades de su presente y futuro inmediato. En resumen, la revisión hemerográfica ha sido funcional en la medida en que es uno de los pocos medios por el cual se pueden detallar los casos debido a que esta investigación es una de las primeras de su tipo. La información se ha complementado con el seguimiento periodístico, la revisión bibliográfica y entrevistas a funcionarios clave, así como a operadores (institucionales y no institucionales) de los programas.

³⁶ El muestreo de bola de nieve es una técnica de muestreo no probabilístico utilizada por los investigadores para identificar a los sujetos potenciales en estudios en donde los sujetos son difíciles de encontrar. Véase <https://explorable.com/es/muestreo-de-bola-de-nieve> (Consultado en enero de 2015).

**CAPÍTULO 3. *EL PROGRAMA DE INTERVENCIÓN
POR OBJETIVOS (PIO): ENTRE LA
PARTICIPACIÓN Y LA CORRESPONSABILIDAD EN
GUADALAJARA, 2010-2012***

Introducción

Este capítulo está dedicado a la presentación del *Programa de Intervención por Objetivos* (PIO), llevado a cabo por el Gobierno de Guadalajara entre 2010 y 2012. Dicho programa se considera una experiencia de gestión municipal relevante e innovadora desde la perspectiva de la Nueva Gestión Pública (NGP) y Gobernanza, ya que en su diseño, planeación, implementación y control de las acciones públicas ha supuesto la participación de la ciudadanía y la colaboración intermunicipal entre los gobiernos de Guadalajara y Tlaquepaque. De este modo, se ha generado una dinámica de corresponsabilidad entre los ciudadanos y las autoridades locales y/o entre gobiernos municipales.

A partir del seguimiento de material periodístico, documentos oficiales y declaraciones públicas se identifica a los actores involucrados y los problemas públicos que se pretende solucionar. Este tipo de reconstrucción acentúa la riqueza empírica del trabajo y la descripción en detalle en cada una de sus tres etapas: la primera, en la colonia de Santa Cecilia, en la que destaca la corresponsabilidad entre autoridades locales y ciudadanía; la segunda, en la colonia del Fresno, caracterizada por la participación y el empoderamiento de la ciudadanía; por último, la tercera etapa se lleva a cabo en la colonia Miravalle y resalta por el apoyo interinstitucional de los gobiernos municipales. La presentación del caso concluye con algunas reflexiones en torno a la gestión pública, así como en relación a los factores que facilitan y barreras que obstaculizan el desarrollo del programa.

En la siguiente tabla³⁷ (que, a su vez forma parte del cuadro analítico del Programa PIO) pueden observarse las motivaciones y demandas que se han generado desde los gobiernos locales y desde bases sociales que, en un tercer momento, son canalizadas como un trabajo conjunto.

³⁷ Ver tabla completa en el apartado de conclusiones de este capítulo.

TABLA 16. ORIGEN DE LAS ACCIONES, INTERESES Y DEMANDAS

Origen de las acciones	Intereses y demandas
+ <i>Bottom-up</i> + Presupuesto participativo. + Talleres para promover y generar equidad de género, de educación, para jóvenes, de comercio, pavimentación, seguridad y ecología.	+ Desconocen el motivo y los fines que persigue el programa. + Buscar una mejor comunicación social. + Renovación e imagen urbana. + Autoempleo, el autoconocimiento y la sensibilización en temas de género. + Reglamento de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Guadalajara.
+ <i>Top-down</i> + Creación de liderazgos locales.	+ Desarrollo social, seguridad en las comunidades, desarrollo económico. + Arreglo de camellones, espacios verdes, mejoramiento de calles.
<i>Bottom-up y top-down</i> + Nuevo reglamento de participación ciudadana. + Iniciativa ciudadana y de colaboración. + Desconcentración administrativa. + Nuevos mecanismos de participación ciudadana.	+ Continuidad en el tiempo. + Diagnósticos. + Equilibrio entre los actores. + Se calificó la participación del gobierno. + Creación de mesas de trabajo para la organización. + Organización comunitaria, la cohesión y la solidaridad vecinal. + Acciones transversales. + La asesoría de expertos a la hora del diseño institucional de los programas. + La socialización del programa.

Elaboración propia.

Como se puede observar, la innovación es sinónimo de complejidad hasta tal punto que existen factores no previstos desde la teoría y que salen a la luz en la práctica como, por ejemplo, la creación de liderazgos locales por parte de las bases sociales o la aparición de un nuevo marco jurídico para las acciones conjuntas desde lo local. Por lo tanto, la innovación puede dar contenido a los vacíos legales, así como a la exigencia de nuevos mecanismos de participación ciudadana tolerados por el gobierno local. Por otro lado, los intereses de cada sector se vinculan en relación a la continuidad en el tiempo y el equilibrio entre los actores, aunque huelga mencionar que hay una tendencia de mayor participación de los gobiernos en el caso del PIO.

Como ya se ha indicado, cada caso se ha construido a partir de las preguntas planteadas en la metodología: ¿Por qué se innova? ¿Qué se innova? ¿Quiénes innovan? ¿Cómo se innova? Estas se han complementado con algunas características que no pueden quedar fuera de un análisis de la innovación en los procesos de gestión pública local.

El marco de análisis utilizado para la reconstrucción de los casos incluye un repaso para cada uno de ellos de: 1) La pluralidad de actores (sociales); 2) Participación de instancias gubernamentales; 3) Capacidad de institucionalización (permanencia en el tiempo); 4) Innovación social. Características: la capacidad del gobierno para potencializar, aprovechar y reforzar las experiencias de los ciudadanos y formular y resolver problemas.

3.1. Por qué se innova: los problemas públicos

El gobierno municipal de Guadalajara diseñó e implementó el *Programa de Intervención por Objetivos* (PIO) durante la administración de 2010-2012³⁸, una iniciativa que busca poner en marcha líneas de actuación para atender de manera integral a algunas colonias consideradas como inseguras por sus altos índices de delincuencia, así como para contribuir a resolver el fenómeno del pandillerismo y el narcomenudeo, unido a otros problemas sociales y económicos como la pobreza, la marginación, el lento desarrollo personal, la baja calidad educativa y el desempleo. El diseño del programa se produjo a partir de la “revisión de los índices de desarrollo humano y de pobreza de todas las colonias de la ciudad, con el objeto de decidir cuáles eran las que requerían de una intervención mayúscula” (“Invertir en las personas”, 2011).

Inicialmente, el PIO se mostró como un modelo local de presupuesto participativo aplicado en una de las ciudades más importantes de México. En éste se permite al ciudadano vigilar y evaluar su cumplimiento y aplicación. En efecto, de acuerdo con información publicada por el periódico *Mural*, el PIO fue un proyecto innovador implementado en un municipio de la Zona Metropolitana de Guadalajara que trataba de resolver la problemática de violencia y pandillerismo atendiendo principalmente a las colonias más vulnerables (“Reciclan programas Guadalajara”, 2011).

³⁸ El *Programa de Intervención por Objetivos* (PIO) fue implementado durante la administración municipal de Guadalajara del entonces Presidente Municipal Jorge Aristóteles Sandoval Díaz (2010-2012), quien ahora funge como gobernador del Estado de Jalisco para el periodo 2013-2018.

El objetivo primordial del programa fue impulsar el desarrollo integral de las colonias marginadas. En el marco del PIO se realizaron diagnósticos sobre aspectos tales como el desarrollo social, la seguridad en las comunidades o el desarrollo económico, que fueron elaborados por cada una de las dependencias (el diseño desde las dependencias es una característica de las políticas públicas). A partir de esos diagnósticos se detectaron los principales problemas, referidos a seguridad, alumbrado, pavimentación, así como a la falta de servicios de salud, de espacios públicos para la convivencia y, en general, a la lejanía de la autoridad municipal. De este modo, el PIO se ejecutó en varias colonias de la ciudad de Guadalajara, principalmente en Santa Cecilia, Del Fresno y Miravalle (Pérez Martínez, 2014).

Cabe señalar que el PIO fue un proyecto considerado “emblemático” del gobierno municipal de Guadalajara en el periodo de 2010 a 2012. Fue diseñado e implementado en tres etapas: la primera de ellas, en la colonia Santa Cecilia; la segunda, en la colonia Fresno, y la tercera, en la colonia Miravalle. La colonia Santa Cecilia presentaba graves problemas de delincuencia manifestada en batallas por mantener el territorio entre las pandillas del lugar, unida a otros problemas de carácter social como la pobreza, diversos y continuos asesinatos y los escasos resultados de las políticas públicas implementadas por los gobiernos municipales anteriores. El hacinamiento es una de las principales características de la colonia Santa Cecilia, así como la violencia y la actividad criminal:

“El hacinamiento y la violencia caracterizan a la colonia, que desde 2009 está entre las de mayor índice delictivo de la ciudad. Cada año se cometen aquí cerca de mil 500 delitos. Los homicidios son la especialidad de las pandillas. En la última quincena de septiembre, 10 adolescentes murieron en riñas y en los siete meses recientes van 47, según las estadísticas de la Asamblea Comunitaria de Santa Cecilia, cruzadas con datos de la procuraduría estatal” (Lozano, 2012).

El pandillerismo es un problema que ha impactado desde diferentes ángulos de la estructura social del entorno urbano, generando problemas de seguridad y vandalismo, con efectos negativos en la manera en que se relacionan los habitantes de un polígono urbano en concreto o, en este caso, los habitantes de una colonia. En ese escenario, la solución no solo radica en incrementar el número de policías, sino que el objetivo es lograr que la ciudad sea segura para vivir, trabajar y estudiar con los espacios necesarios

y adecuadamente equipados para que los jóvenes puedan realizar actividades deportivas y culturales.

La colonia atendida en la segunda etapa del PIO fue El Fresno, ubicada en el municipio de Guadalajara, al sur de la ciudad, que presenta una problemática asociada al negocio ilegal de las drogas y narcomenudeo y altos índices delictivos. En palabras del arquitecto Rodrigo Díaz, “la avenida Lázaro Cárdenas, las fábricas, el ferrocarril y el tren eléctrico urbano generan que la colonia se ‘parta’ y se convierta en una comunidad con poca vigilancia” (“Las grandes obras viales generan zonas de poca vigilancia”, 2011). La intervención gubernamental comenzó con un diagnóstico que realizó el Ayuntamiento de Guadalajara en el mes de enero del año 2011 (“Inicia diagnóstico social en El Fresno”, 2011; Robles, 2011, 24 de febrero), en el que participaron diversas secretarías que conformaban el Ayuntamiento de Guadalajara.

Las acciones que se realizaron en la colonia estaban encaminadas a resolver los problemas de delincuencia y homicidios derivados de las intensas actividades de narcomenudeo de la zona, que en una ocasión dieron como resultado el asesinato de dos menores de edad: sujetos armados que tenían como objetivo asesinar a un líder narco menudista de la zona ejecutaron a dos hermanas de 8 y 12 años de edad que se encontraban al interior de una tienda de abarrotes cuando dichos sujetos fuertemente armados irrumpieron en el lugar para tratar de ejecutar al presunto líder (“Hechos violentos cobran la vida de nueve personas”, 2011).

En el mes de marzo del 2011, durante la presentación oficial del PIO en la colonia de El Fresno, los vecinos de la zona manifestaron ante el entonces Presidente Municipal Jorge Aristóteles Sandoval Díaz (2010-2012) no sentir confianza en la policía asignada, por lo que la Dirección de Asuntos Internos de Guadalajara se comprometió a tratar detenidamente las denuncias hechas contra miembros de la policía municipal por posible colusión con traficantes de la zona (“Indagan denuncias vecinales”, 2011).

Asimismo, durante la presentación el presidente municipal Aristóteles Sandoval señaló que la inversión total en la colonia El Fresno sería superior a los \$40.000.000 (cuarenta millones de pesos 00/100 M.N.). Entre las inversiones más importantes

destacan: \$30.382.347 pesos para acciones de pavimentación y nuevo espacio público; \$1.728.400 pesos para la instalación de 100 luminarias, saneamiento de banquetas, balizamiento y borrado de graffiti; \$4.454.000 pesos para la rehabilitación del mercado, reordenamiento del comercio ambulante, créditos y capacitación; \$954.402 pesos para una red de promotores ambientales, reforestación con adopción de árboles en banqueta; \$504.000 pesos para patrullaje, operativos tácticos para disminuir robos, programa Escuela Segura y Familias Alerta; y \$1.018.485 pesos para la entrega de útiles escolares a 3.528 niños de primarias, despensas y trans-vales (“Invertirán 40 MDP”, 2011).

De este modo, a través del diagnóstico realizado en la colonia de El Fresno se observó que esta carecía de parques y unidades deportivas; así, la rehabilitación de estos espacios se convierte en una línea de acción del PIO, poniendo de manifiesto que el programa se tiene que adaptar a las condiciones propias del entorno en el que se va a implementar.

Por su parte, la Secretaría de Servicios Médicos detectó que el 36% de los habitantes de esta colonia padecía algún tipo de adicción a drogas legales e ilegales. Para atajar esta problemática, la Secretaría de Servicios Médicos previó la habilitación de dos casas de salud especializadas en el tratamiento de adicciones. El diagnóstico se llevó a cabo a través de una encuesta a 1.500 de los 21.150 habitantes que tiene la colonia: el 36% mencionó que padece algún tipo de adicción; el 35% ni siquiera cuenta con seguridad social; el 19% pide más acceso a servicios de salud y el 16,8% pide mejorar la seguridad pública (“Impactan adicciones en El Fresno”, 2011). El Diario *Público* (ahora *Milenio*) publicó una nota en la que destaca la drogadicción como el principal problema en la colonia de El Fresno a partir de la encuesta realizada por la Secretaría de Servicios Médicos Municipales (Blanco, 2011, 23 de febrero).

Esa encuesta fue parte del diagnóstico del *Programa de Intervención por Objetivos* y da cuenta de que el 37,2 por ciento de los encuestados manifestó que hacen falta acciones contra las adicciones; un 19 por ciento demandó acceso a la salud; el 6,6 solicitó más médicos; el 16,8 por ciento pidió más seguridad; el 5,8 por ciento requería más tratamientos médicos; un 2,9 demandaba trabajo y el 11 por ciento restante se refirió a otras necesidades. El director de Servicios Médicos Municipales expresó como

acciones futuras la construcción de más casas de salud, así como la implementación de programas contra las adicciones.

La tercera etapa del PIO, considerada como el último de los puntos a intervenir, se concentró en los límites entre Guadalajara y Tlaquepaque, dentro de la colonia Miravalle, en la cual se implementó el PIO con la colaboración de ambos municipios. Miravalle es una colonia con más de 24 mil habitantes y en la que, al igual que en los casos anteriores (Santa Cecilia y El Fresno), se conformó una asamblea comunitaria, se realizó un diagnóstico de la problemática de la colonia (si bien en esta ocasión hubo apoyo de otro municipio), y el programa se llevó a cabo como una estrategia intermunicipal. Uno de los objetivos estratégicos planteados por el PIO consistió en fijar los cimientos de bienestar y desarrollo de las personas, así como la cohesión vecinal y la seguridad comunitaria, para contribuir a la mejora de las condiciones de habitabilidad de las colonias de Guadalajara. Fue en esta etapa donde se plantearon las líneas estratégicas para la implementación del PIO en colonias como Miravalle, en el que se recuperaron diversos espacios públicos y se realizaron talleres de recreación y actividad física, entre otras actividades.

En ese sentido, se plantearon diversas estrategias para solucionar los siguientes problemas públicos: abatir la pobreza, lograr la inclusión social, la promoción de los derechos sociales de los habitantes de la ciudad, la habitabilidad de los espacios públicos, el capital social y la corresponsabilidad en los asuntos públicos por parte de la sociedad y de la estructura gubernamental-administrativa y, por último, el gobierno de la comunidad.

“En Miravalle se invirtieron cerca de 60 millones, con un gasto compartido de 10 millones aportados por el Municipio de San Pedro Tlaquepaque, destinados a distintas obras destacando el mejoramiento urbano, aplicación de programas sociales así como operativos de seguridad. En primera instancia se realizó un diagnóstico para llevar a cabo diversas acciones dentro de las cuales destacaron la rehabilitación de calles, banquetas, alumbrado, asesoría sobre violencia intrafamiliar, créditos para incentivar la actividad económica y el desarrollo en la colonia y orientación para evitar conflictos entre pandillas de la zona” (Covarrubias, 2011, 25 de mayo).

Dentro de la presentación del programa en la zona se entregó una breve evaluación de los resultados, presentados por el entonces presidente municipal de Guadalajara, Jorge Aristóteles Sandoval Díaz, en los que se aludía a la disminución de los índices delictivos y de la violencia intrafamiliar, que se reportaban con antelación a la implementación del PIO en sus primeras dos etapas realizadas en Santa Cecilia y El Fresno. En el mes de mayo de 2011, el *Programa de Intervención por Objetivos* se había implementado en tres zonas de la ciudad a partir de diagnósticos de su entorno en materia social y económica. Una vez implementado en su totalidad, se buscó dar al programa una certeza jurídica mediante su incorporación en la modificación al Reglamento de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Guadalajara.

En esta línea, el Ayuntamiento de Guadalajara trabajó en un nuevo reglamento de participación ciudadana, integrándose en él los *Programas de Intervención por Objetivos*, la iniciativa ciudadana y de colaboración y la desconcentración administrativa y nuevos mecanismos de participación ciudadana. En el apartado de *Programa de Intervención por Objetivos* se detalló que funcionaría con acciones transversales de las secretarías y dependencias de la administración municipal. En cuanto a la evaluación y el seguimiento, se realizó de forma continua mediante comités de participación ciudadana para obras y servicios (Robles, 2011, 28 de mayo).

3.2. Qué se innova

En el marco de la agenda social del Plan Municipal de Desarrollo de Guadalajara 2010-2012, que planteó la necesidad de generar las condiciones necesarias entre el gobierno y la sociedad civil para reactivar la dinámica económica y social por medio del diagnóstico, se concluyó que Guadalajara presentaba cuatro importantes desafíos: 1) contener y reducir las tendencias crecientes de marginación y desigualdad social; 2) hacer efectiva la vigencia de los derechos sociales consagrados en la Carta Magna; 3) mejorar las condiciones de habitabilidad de los barrios y colonias populares del municipio; y 4) fortalecer la participación de la sociedad.

La colonia Santa Cecilia fungió como un espacio piloto del PIO y fue intervenida con el objetivo de rescatar y rehabilitar espacios públicos para los vecinos y para los jóvenes en particular, así como para proveer de servicios de salud, entre otras acciones. El *Primer Informe de Resultados* de la administración 2010-2012 señala dichos espacios como parques y unidades deportivas, que contribuirían a un mejor desarrollo entre los jóvenes al complementarse con actividades enfocadas a ellos, como clases y actividades deportivas; según el informe, se habrían beneficiado de estas actuaciones 4.179 personas. En cuanto a los servicios sanitarios, se inauguró una casa de salud para la colonia con el fin de proporcionar a la población con servicios médicos y medicinas a precios accesibles. Por otra parte, se ofrecieron talleres para promover y generar equidad de género, talleres educativos, para jóvenes, de comercio, pavimentación, seguridad y ecología; en conjunto sumaron un total de 1.271 asistentes.

El PIO no solo fue un programa para renovar la imagen urbana de la colonias intervenidas, sino que buscaba impulsar una mejora en las condiciones socioeconómicas de sus habitantes con resultados variables según las etapas de la intervención. Al respecto, el Presidente Municipal de Guadalajara expresó en la nota presentada por el periódico *Mural* las siguientes palabras:

“Vamos a intervenir con programas sociales contra la violencia intra doméstica, de mediación, revisión de conflictos entre pandillas, talleres culturales artísticos y deportivos para los jóvenes, de recuperación de parques con actividades gratuitas, de apoyos con casas de salud” (Estrada, 2011, 25 de mayo).

La transversalidad de la estrategia ayudó a cubrir la mayor parte de la necesidades que se tienen en las colonias citadas, trabajando sobre la parte social haciendo participe a la sociedad logrando que tuvieran la sensación de ser parte del programa y pudieran crear redes de cooperación entre ellos.

Los datos presentados por el Gobierno Municipal de Guadalajara indican que la inversión total del PIO en las tres colonias en las que se realizaron intervenciones fue \$124.975.617,33, con recursos de procedencia federal y municipal. La siguiente tabla recoge la cifra de personas beneficiadas por cada colonia.

TABLA 17. NÚMERO DE BENEFICIARIOS DEL PIO POR COLONIA

El Fresno	22.053
Miravalle	22.249
Santa Cecilia	29.779
Total	74.081

Fuente: Hernández y Velasco (2012). Elaboración propia.

Asimismo, se participó en la planeación de un Programa Integral de Obra Pública para las colonias Miravalle y El Fresno, gracias al cual se rehabilitaron 37 mil metros cuadrados de pavimentos en ambas colonias, así como la reparación del mercado Adrián Puga y la construcción de un parque en la colonia El Fresno con una inversión total de \$19.353.557 (Guadalajara, 2010a). En las tres colonias (Santa Cecilia, Miravalle y del Fresno) se instalaron casas de mediación comunitaria en las que los vecinos se convirtieron en los actores principales para tratar de solucionar de forma efectiva y eficaz los problemas de la colonia. Como señalan Hernández y Velasco (2012) en el documento presentado en el XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, estas casas se convirtieron en una primera instancia para resolver los problemas de las colonias.

En el ámbito medioambiental, destacan las líneas de acción de los programas de esterilización de cachorros y de vacunas. Por otra parte, la Secretaría de Seguridad Ciudadana tuvo una participación muy activa a través de las siguientes líneas de acción:

- Operatividad policial, que consistió en patrullajes a zonas de alta conflictividad, así como operativos antipandillas.
- Policía de proximidad: reuniones con comités de colonos.
- Prevención del delito mediante brigadas de escuadrón de rescate oportuno, entre otros.

Al finalizar la primera etapa se pudieron observar importantes resultados que afectaron al desarrollo social de los habitantes de manera positiva y que estaban principalmente relacionados con el problema del pandillerismo; según vecinos de la colonia Santa Cecilia, cada vez eran menos frecuentes las peleas en las calles. Una de las razones fue

el aceleramiento en la atención por parte de la policía municipal debido a las nuevas estrategias de patrullaje implementadas con el PIO (Estrada y Jaime, 2012).

Durante el segundo año de gobierno, las colonias beneficiadas por los PIO aumentaron a tres. Por ejemplo, el Segundo Informe de Resultados mostró que en la colonia Miravalle se otorgaron 135 asesorías jurídicas para personas que carecían de recursos para contratar un abogado; se inauguraron tres casas de mediación para resolver conflictos vecinales, con un total de 65 disputas resueltas; se impartieron clases de activación física y también se entregaron apoyos mediante la Beca Guadalajara para proveer de transvales.

En la colonia de El Fresno se realizaron 275 unidades de arbolado; actividades de paseo en la colonia y de apropiación del espacio público por medio de talleres, conciertos y teatro; la inauguración de tres casas de mediación municipal para conflictos vecinales; una inversión de más de dos millones de pesos para rehabilitación de la colonia (pavimento en calles, alumbrado, parques y jardines); clases de activación física; vales para canjear por la lista de útiles de los niños del nivel de educación básico; cursos para niños, cursos de orientación para jóvenes y cursos para padres; talleres contra la violencia en casa; monitoreo constante de la contaminación; 2.175 intervenciones de atención médica y psicológica; y entrega de transvales, al igual que en Miravalle. Además, se mejoraron 514 viviendas, entre otras cosas.

Una gran problemática de El Fresno era la acumulación de basura, por lo que la Secretaría de Medio Ambiente y Ecología actuó y acumuló 234.698 toneladas recolectadas de distintos puntos de la colonia. De acuerdo con Gil (2011), los principales hallazgos y resultados del PIO en la intervención de la colonia el Fresno, fueron los siguientes:

- Creación del primer parque público de la colonia.
- Remodelación del mercado Adrián Puga.
- Creación de la Asamblea Ciudadana de la colonia.
- Pavimentación de las calles Tabachín, Ciprés, Plátano, Piña, Cerezo, Eucalipto y Pino.

- El remozamiento de fachadas.
- Varias reparaciones en la escuela primaria Héroes de Nacozari.
- Creación de casas de mediación comunitaria.

Por otro lado, en una de las etapas del *Programa Intervención por Objetivos* (PIO) se participó en la planeación de un Programa Integral de Obra Pública para las colonias Miravalle y El Fresno, con el cual se logró la rehabilitación de 37.000 m² de pavimento entre ambas colonias, la reparación del mercado Adrián Puga y la construcción de un parque en la colonia El Fresno, con una inversión de \$19.353.557 (diecinueve millones trescientos cincuenta y tres mil quinientos cincuenta y siete pesos 00/100 m.n.)

Como ya se ha indicado, Miravalle fue la tercera colonia intervenida. En una asamblea de colonos de las nueve secciones de Miravalle que se encuentran ubicadas en los municipios de Guadalajara y Tlaquepaque, los respectivos presidentes municipales se comprometieron a realizar acciones conjuntas para combatir la venta y consumo de drogas, así como para inhibir los pleitos entre las pandillas. El Ayuntamiento de Guadalajara invirtió 70 millones de pesos en la Colonia Miravalle, mientras que el Ayuntamiento de Tlaquepaque aportó 10 millones de pesos. La primera acción del Programa de Intervención por Objetivos en la colonia Miravalle fue la inauguración de un parque radial en una zona adoquinada con bambúes plantados en tambos de 200 litros (Estrada, 2011, 15 de mayo).

Nueve meses después del inicio del PIO en la colonia Miravalle, los ciudadanos manifestaron su apoyo y satisfacción con el mismo, principalmente en lo que se refiere a la recuperación de espacios públicos. Se invirtieron un total de 42 millones en esta colonia, cifra que representa el 60% del presupuesto del *Programa de Intervención por Objetivos*, que se tradujeron en acciones como las siguientes: repavimentación y calafateo, remodelación del camellón de la Avenida Artes Plásticas, 102 actividades culturales, 90 computadoras entregadas, 30 microcréditos otorgados, rehabilitación de 12 jardines, siete parques y tres camellones; y 60 luminarias nuevas instaladas (Estrada y Jaime, 2012).

En el Tercer Informe de Actividades del PIO se tienen en cuenta como muestra de “éxito” los logros en las tres colonias intervenidas, los resultados de las diversas

acciones que buscan resolver o, al menos, aminorar los problemas y las carencias de los habitantes tanto en un plano social como económico y ambiental. En el caso de Miravalle en particular existe una cooperación y coordinación entre los municipios de Guadalajara y San Pedro Tlaquepaque, debido a que la colonia se encuentra en el límite municipal, con un énfasis especial en el asunto de la seguridad pública y de la contaminación atmosférica que se presenta en la zona, por medio de operativos.

Cabe señalar la importancia de que existan intercambios horizontales de experiencias entre los municipios, no solo entre los que conforman la Zona Metropolitana de Guadalajara, sino como un ejercicio de experiencias compartidas a nivel nacional que se pueda convertir en una mesa de acuerdos para el fortalecimiento institucional (Cabrerero, 2004) de las administraciones locales y una adecuada práctica de atención de demandas ciudadanas.

El programa PIO, implementado por el Ayuntamiento de Guadalajara, muestra algunos de los aciertos de los programas públicos y puede ser un referente para su futura aplicación en el resto de los municipios de la Zona Metropolitana de Guadalajara, ya que rescata las oportunidades que representa este modelo de participación social y gestión municipal. Una muestra de ello es la experiencia de la implementación del PIO en la colonia Miravalle, que comparte territorio con Guadalajara y San Pedro Tlaquepaque, con el resultado de una adecuada coordinación entre ambos municipios que ha resultado en una enseñanza positiva y benéfica para los ciudadanos.

Cabe señalar que, debido a la presencia de una gran cantidad de zonas metropolitanas en el país, existe un número importante de ciudades que rebasan los límites del municipio que originalmente las contuvo y que se han extendido sobre circunscripciones vecinas (INEGI, 2004); esas ciudades necesitan programas coordinados entre las distintas autoridades locales que atiendan sus complejas y crecientes problemáticas, en la línea de lo realizado entre Guadalajara y Tlaquepaque.

Los problemas existentes en las colonias en las que el programa intervino, tales como seguridad, alumbrado, pavimentación, o la falta de servicios de salud y de espacios públicos para la convivencia, están presentes en el resto de los municipios que integran la Zona Metropolitana de Guadalajara, así como en los distintos municipios

que conforman la República Mexicana. Esta situación puede enfrentarse de manera conjunta entre las autoridades locales y, con ello, poner en marcha mejores prácticas de gestión gubernamental, estableciendo un diálogo constante entre gobernantes y gobernados que mejore la gestión pública y fortalezca la participación ciudadana para que sus problemas se resuelvan a partir de sus opiniones y necesidades.

La experiencia que resulta de la aplicación del PIO en las colonias Santa Cecilia, Miravalle y el Fresno refleja que no solo es necesario estudiar y trabajar sobre zonas que se encuentran cercanas; en este caso, los tres puntos intervenidos se sitúan en diferentes zonas del municipio y presentan características diferentes. Por ejemplo, en la colonia de El Fresno no se contaba con espacios para la construcción de espacios públicos, pero se trabajó sobre distintos ejes que de igual manera impulsaban la participación ciudadana. Junto a ello, hay que hacer una mención a la limitación que supone en el caso de El Fresno que no esté entre los polígonos clasificados como de pobreza, lo cual impidió el uso de recursos federales.

Así, el programa PIO consideraba el involucramiento de la sociedad en un proceso que incluía diversas etapas. En una primera, se conformaba una asamblea comunitaria integrada por los vecinos, ya que son lo que mejor conocen la situación y los problemas de su entorno. Esa asamblea participaba tanto en la elaboración inicial del diagnóstico de las problemáticas más apremiantes de la colonia, como en la selección de las obras y principales necesidades; finalmente, se involucraba a los habitantes de la colonia en el seguimiento y en la evaluación de la implementación del programa (“Cierre Programa de Intervención”, 2012), corroborando así que se alcanzaran los resultados establecidos en los compromisos del programa. De esta forma, se incentivaba el sentido de pertenencia e involucramiento de los vecinos, con una activa participación en las acciones realizadas para el mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y de infraestructura de la colonia.

3.3. Quiénes innovan

La coordinación institucional fue fundamental en la implementación del PIO. Las funciones administrativas y las propias facultades de los diversos actores y

dependencias municipales permitían delegar tareas y así fue como se unieron esfuerzos con las Secretarías de Desarrollo Social, Seguridad Ciudadana, Obras Públicas y Cultura (Pérez Martínez, 2014). La Secretaría de Desarrollo Social fue la encargada de coordinar las dependencias del Ayuntamiento. Entre los objetivos de cada una de las dependencias se mantuvo constante el diseño de programas culturales y sociales para lograr la rehabilitación de espacios públicos.

El entonces Presidente Municipal de Guadalajara, Mtro. Jorge Aristóteles Sandoval Díaz, anunció formalmente que el PIO arrancaría el 30 de enero de 2010 en la colonia de Santa Cecilia con el objetivo de disminuir la violencia entre pandillas y la inseguridad pública. Las primeras actividades que anunció el funcionario fueron la realización de talleres por parte del Instituto de la Juventud, así como la entrega de becas para jóvenes (Estrada, 2010). No obstante, el programa comenzó un tiempo después, sin que hubiese explicación alguna por parte de la autoridad municipal aunque posteriormente, el día 27 de abril del 2010 comenzó a operar en Santa Cecilia el programa *Barrio Futuro*, que supuso el inicio del *Programa de Intervención por Objetivos* y tuvo como finalidad dar opciones culturales, académicas y deportivas a adolescentes y jóvenes. La población objetivo del programa eran las 45 pandillas que en ese momento dominaban el territorio.

Gracias a la información de las diversas notas presentadas por el periódico *Informador* el día 26 de enero del 2010, se tiene un primer registro del *Programa de Intervención por Objetivos* en la colonia Santa Cecilia y San Miguel de Huentitán el 14 de octubre del 2010. Dicha intervención consistía en focalizar estrategias de las distintas dependencias que componen el Ayuntamiento de Guadalajara para atender los problemas de tipo económico, social y equipamiento urbano. El programa comenzó con un proceso de diagnóstico de los problemas de la zona a partir de las experiencias de las que informaban los vecinos; a partir de ahí, se diseñaron líneas de acción encaminadas a la seguridad pública, infraestructura y servicios urbanos, desarrollo social y desarrollo económico. Después de realizar los diagnósticos correspondientes a la áreas de atención, se presentaron los programas que podían llevarse a cabo en la colonia a los integrantes de la asamblea de vecinos; ellos realizarían funciones de supervisión y colaboración (“Invierten 15 millones de pesos”, 2010).

Durante esta primera etapa, la colonia Santa Cecilia fue la que tuvo una mayor intervención por parte del programa con acciones como las siguientes:

- En el mes de junio del 2010, el Instituto Municipal de las Mujeres en Guadalajara (IMMG) realizó cuatro talleres de educación para la paz, tres talleres de prevención de violencia de género y cuatro talleres de autoestima y empoderamiento de la mujer, con el objetivo de impulsar el desarrollo de las zonas marginadas del municipio.
- La Secretaría de Seguridad Ciudadana realizó 32 Brigadas Escuadrón de Rescate Oportuno de Valores EROS V, superando la meta para el 2010 de 18 brigadas; 16 operativos antipandillas, superando la meta de ocho; 24 escuelas visitadas dentro de la línea de acción *Programa tu escuela segura*, superando la meta de siete; y dos organizaciones de vecinos en alerta.
- El Consejo Municipal del Deporte (COMUDE) logró al finalizar el 2010 un avance del 85% en la intervención en la colonia Santa Cecilia; sin embargo, fue necesario aumentar el presupuesto para equipar la escuela de *box* que se instaló al inicio del PIO, así como para el mantenimiento correctivo de instalaciones deportivas y la ampliación de la *Vía RecreActiva*³⁹.
- El Instituto Municipal de las Mujeres en Guadalajara (IMMG) avanzó en un 70% los proyectos de intervención en la colonia Santa Cecilia, con el objetivo de empoderar a la mujer a través de distintas herramientas tales como el autoempleo, el autoconocimiento y la sensibilización en temas de género. Se realizaron talleres para la elaboración de velas, de sensibilización y de formación de microempresas, entre otras actividades.
- Dentro de esta primera etapa, otra de las dependencias municipales involucradas fue la Jefatura de Área de Contacto Ciudadano, que en 2010 logró un avance del

³⁹ Respecto a la *Vía RecreActiva*, se analizó la posibilidad de atravesar Santa Cecilia con un proyecto que contemplaba dos rutas distintas para ser presentado formalmente a la Secretaría de Vialidad del Gobierno del Estado, y ésta pudiera dar su aprobación y realizar las gestiones necesarias para de llevar a cabo dicha ampliación. La escuela de boxeo fue uno de los proyectos más importantes, ya que tenía como propósito acercar a los jóvenes a una actividad deportiva y alejarlos de las actitudes delictivas.

98% en la intervención en Santa Cecilia, a través del programa *Lunes Contigo* y *Guadalajara en Contacto*, que atendieron de manera directa las demandas de los ciudadanos con el propósito de darles una pronta gestión y respuesta.

- De igual manera, la Secretaría de Administración logró atender a un número importante de personas. En el marco del PIO se acondicionó la estancia infantil de la colonia Santa Cecilia a través de diversas acciones como la pintura de bardas, colocación de barras antipánico, mobiliario nuevo y, posteriormente, la implementación de alarmas en caso de desastres.
- En 2010, la Secretaría de Cultura invirtió alrededor de siete millones de pesos en la construcción del Centro Cultural Santa Cecilia. Entre otras actividades, realizaron varias actividades culturales como clínicas, talleres, visitas a museos y conciertos.
- La Secretaría de Educación Municipal realizó en Santa Cecilia 14 cursos de orientación familiar *Escuela para padres* de los que se beneficiaron más de 200 padres de familias de forma directa y que impactaron positivamente en las relaciones entre padres e hijos de las familias beneficiadas, según el informe del presidente municipal (Guadalajara, 2010b).

Junto a lo anterior, una de las estrategias planteadas por el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de Guadalajara durante el año periodo 2010-2012 fue la *Protección a la Niñez*. Dentro de esta iniciativa se implementaron diversos programas con el objeto de atender a las niñas, niños y adolescentes que formaban parte de pandillas y/o de aquellos cuyas circunstancias sociales, familiares, económicas e incluso culturales podrían motivar su incorporación a las mismas. En esta línea, un segundo paso sería el esparcimiento, el acceso a servicios, orientación y formación humana, atención psicológica y capacitación laboral para lograr su permanencia en la escuela o reincorporación en la misma, así como la integración a un trabajo digno.

Como parte de las acciones que se implementaron en el PIO en la colonia El Fresno, se destaca la participación y el *empoderamiento* de los vecinos de la zona con el objetivo de que el ciudadano vuelva a tomar las calles. En ese sentido, una de las

actividades clave del programa fue el paseo urbano, actividad en la que se impartían talleres callejeros de animación, cuentos y presentación de grupos musicales; en el paseo se pretendía replicar las experiencias de Chapultepec y Santa Cecilia. En Blanco (2011, 31 de marzo) se expone la mecánica para la realización de los talleres urbanos, en la que preguntó a los vecinos las cuadras, días y horarios del paseo (Durán, 2011). El entonces Presidente Municipal declaró: “Vamos a transformar la manera de tomar las calles, comenzando el cambio en la colonia”.

Otro eje de acción del PIO implementado en esta colonia consistió en promover la creación de una cooperativa con apoyo del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia DIF, que tiene por objeto integrar a las jefas de familia que se dedican a actividades de comercio informal para que encuentren mejores vías de comercialización de sus productos. Una estrategia complementaria es el *Programa de Asistencia, Servicios y Organización Social* (PASOS), que ofrece un taller cada jueves para fomentar la organización de la sociedad. Las actividades productivas que llevaría a cabo la cooperativa fueron definidas por las propias participantes, incluían la venta de alimentos, productos electrónicos o juguetes (“Promueven cooperativa para mujeres”, 2011).

La Secretaría de Cultura también implementó un programa denominado paseo urbano con una inversión de \$563.000 (quinientos sesenta y tres mil pesos 00/100 M.N.) para el año 2010, el cual tiene como objetivo integrar a la comunidad en actividades que permitan la recuperación y apropiación por parte de los ciudadanos del espacio público. Para el paseo se determinó cerrar la circulación vehicular de una calle cada fin de semana para que los vecinos pudieran concentrarse sobre la calle generando en primera instancia la convivencia, ya que la colonia no cuenta con un espacio propicio para ello así como el sano esparcimiento de los vecinos. El programa comenzaba a las 17 horas y terminaba después de las 10 de la noche, contando con un taller de Stop Motion, de reciclaje, incubadora de semillas; un Cuentacuentos y taller de moldes y vaciados en resina; monólogo y un concierto (“El Fresno ya tiene”, 2011; “Vecinos disfrutan”, 2011).

Asimismo, se implementó el programa *Familias en Alerta* con el objeto de que los vecinos se involucraran en la prevención de los delitos; también se estableció un

servicio telefónico exclusivo para la atención de un representante vecinal de la colonia a través del Centro de Comunicaciones y Observación Electrónica (Cecoe) de la Policía Municipal; por último, se llevaron a cabo acciones tendientes a reforzar el patrullaje en la colonia (“Aristóteles propone intensificar”, 2011; “Refuerzan seguridad en El Fresno”, 2011).

Entre las solicitudes expresadas por los vecinos para mejorar la colonia, destacaron la solicitud de más y mejores áreas verdes; la demanda de medidas en contra de las fábricas circunvecinas y una solución vial al congestionamiento de las confluencias de las avenidas Colón y Lázaro Cárdenas.

Las acciones realizadas en la colonia Miravalle abarcaron la rehabilitación de 12 jardines, siete parques y tres camellones; la sustitución de 495 luminarias; la reparación de la infraestructura de siete escuelas; el rediseño de la unidad deportiva ubicada en la colonia; la habilitación de tres casas de mediación comunitaria para la resolución de conflictos; y la creación de una red de promotores ambientales.

A continuación se detallan las acciones realizadas por cada una de las secretarías en la colonia:

- Secretaría de Obras Públicas: remozamiento del Parque Miravalle; remodelación de camellón central de la Avenida Artes Plásticas; repavimentación con carpeta asfáltica.
- Secretaría de Promoción Económica: ordenamiento del tianguis de la colonia y autorización de créditos por un monto de \$365 mil pesos.
- Secretaría de Justicia Municipal: creación de tres casas de mediación y capacitación a los vecinos para resolver conflictos a través del diálogo.
- Secretaría de Educación Municipal: entrega de 90 computadoras en siete escuelas; pintura para 12 escuelas, fumigación contra el dengue; impartición de 56 talleres y cursos para niños y jóvenes padres de familia sobre orientación juvenil, familiar, desarrollo de capacidades.

- Secretaría de Servicios Públicos Municipales: rehabilitación de 12 jardines, siete parques y tres camellones; creación de cuatro jardines radiales; instalación de 60 luminarias; limpieza de los canales del Sur y de Miravalle.
- Secretaría de Desarrollo Social: entrega de útiles escolares a los estudiantes de nueve planteles educativos (3.528); entrega de lentes y transvales para los niños que lo requirieron; impartición de talleres sobre democracia participativa, ciudadanía, funciones y estructura del Ayuntamiento y liderazgo comunitario.
- Secretaría de Seguridad Ciudadana: patrullaje dirigido a la colonia permanentemente; operativos antipandillas; aplicación de programas municipales dedicados a la prevención del delito *Tu Escuela Segura, Mujer Segura y Familias en Alerta*.
- Instituto Municipal de Atención a la Juventud: impartición de talleres de autoestima para la mujer, de prevención de la violencia y de educación para la paz.
- Consejo Municipal del Deporte: programas de activación deportiva en la colonia y rehabilitación de las unidades 48 y 24.
- Secretaría de Cultura Municipal: 102 actividades culturales con 5.195 asistentes (“Concluye intervención en Miravalle”, 2012).

Cabe destacar que, una vez implementado el PIO, se registró una disminución de los delitos del fuero común, aunque los delitos del fuero federal presentaron una tendencia al aumento. Las autoridades explican esa situación por el aumento en los operativos policiales que se estaban llevando a cabo; según el entonces Presidente Municipal Aristóteles Sandoval “lo que sucede es que ahora con los operativos permanentes que hemos tenido aumentaron las detenciones. Antes, como era un espacio abandonado, aislado, era un lugar donde no había prevención ni tampoco había sanción ni detenciones, pero ahora con las detenciones se reduce entonces todo el problema” (“Alza en delitos federales”, 2011).

Finalmente, el 21 de febrero del 2012 terminó el programa en la colonia Miravalle⁴⁰, con resultados favorables para la recomposición del tejido social en la colonia, aunque es importante mencionar que algunos de los integrantes de las asambleas vecinales, si bien reconocieron los avances logrados, afirmaron que aún existían aspectos pendientes por concretar para consolidar una adecuada convivencia social (Herrera, 2012), una intervención que podrá lograrse con el involucramiento y la participación efectiva de la ciudadanía; de ahí la importancia de continuar con la implementación de programas participativos tales como los presupuestos participativos.

3.4. Factores de innovación

3.4.1. Pluralidad de actores

A lo largo del ciclo del PIO, se pueden identificar diversos actores que estuvieron involucrados, tanto los institucionales como los de la sociedad civil. Los primeros son los gobiernos municipales, en este caso Guadalajara y Tlaquepaque, y sus respectivas secretarías o direcciones, que diseñaron e implementaron las políticas públicas. En cuanto a los actores de la sociedad civil, participaron los vecinos de las colonias intervenidas, así como los beneficiarios de las medidas, mediante las asambleas vecinales organizadas para el mejoramiento de sus colonias; tal es el caso de la Asamblea Ciudadana de Miravalle (“Inicia el programa de intervención”, 2011). Los principales grupos beneficiados fueron los vecinos de las colonias intervenidas, a los que se proveyó de servicios públicos y alternativas para el esparcimiento en el espacio público.

TABLA 18. ACTORES INVOLUCRADOS EN PIO.

Gobierno
+ Gobierno, autoridades locales: Guadalajara y Tlaquepaque.
+ Participación Ciudadana y Secretaría de Desarrollo Social.

⁴⁰ Durante el mes de febrero de 2012, fecha en la que cerró la intervención del PIO en la colonia Miravalle, los vecinos expresaron ante el entonces Presidente Municipal, Francisco Ayón López (suplente del Presidente Municipal con licencia Aristóteles Sandoval), que aunque ya se habían concluido las obras contempladas para la colonia, aun había temas pendientes, como el mejoramiento del servicio de aseo público, el equipamiento hidráulico para el mantenimiento de áreas verdes y, sobre todo, la inseguridad.

<ul style="list-style-type: none"> + Desarrollo Integral de la Familia (DIF). + Instituto Municipal de las Mujeres. + Secretaría de Seguridad Ciudadana. + Consejo Municipal del Deporte (COMUDE). + Jefatura de Área de Contacto Ciudadano. + Secretaría de Administración. + Secretaría de Cultura. + Secretaría de Educación Municipal. + Procuraduría Estatal. + Secretaría de Promoción Económica. + Secretaría de Medio Ambiente y Ecología. + Secretaría de Obras Públicas. + Secretaría de Promoción Económica. + Secretaría de Justicia Municipal. + Secretaría de Servicios Públicos Municipales. + Instituto Municipal de Atención a la Juventud. + Consejo Municipal del Deporte. + Secretaría de Cultura Municipal.
Sociedad civil
<ul style="list-style-type: none"> + Ciudadanos, sociedad civil. + Asamblea Comunitaria de Santa Cecilia. + Asamblea de vecinos. + Líderes. + Representantes.
Iniciativa privada
—

Elaboración propia

Como puede observarse, existe una mayor participación de actores procedentes de los gobiernos locales en comparación con los sectores de la sociedad civil o la inexistente participación de la iniciativa privada.

3.4.2. Coordinación de instancias gubernamentales

La dependencia encargada de la coordinación del PIO fue la Secretaría de Desarrollo Social, que durante la primera etapa de intervención en Santa Cecilia realizó obras como la construcción de la Casa de Salud, de pisos y andadores y la pavimentación de cuatro calles (Guadalajara, 2010b).

En la colonia Santa Cecilia se llevó a cabo la estrategia denominada *Barrio Futuro* para la atención de la niñez en riesgo mediante las siguientes acciones:

- Canalizaciones de Trabajo Social, entre las que destacan la atención médica y dental. En esta línea se atendió a 200 niños y se dio seguimiento a 120 familias para ayudar en su incorporación a algún plantel educativo formal o no formal.
- 450 niños y adolescentes se beneficiaron de torneos de fútbol.
- Los talleres formativos e informativos en escuela primaria beneficiaron a 300 niñas y niños, con sesiones sobre prevención de embarazo en adolescentes, prevención de riesgos psicosociales y riesgos de explotación sexual comercial.
- Un total de 12 grupos artísticos atendieron a 200 niñas.
- 35 niños recibieron apoyo de internado temporal o permanente.

El resultado final fueron 1.785 niñas, niños y adolescentes beneficiados. Posteriormente, el gobierno municipal implementó a través del PIO un modelo llamado de “política pública de manera transversal”, con base comunitaria, con la finalidad de constituir las acciones del gobierno municipal, de los vecinos y de las organizaciones civiles. Es en este momento cuando el Sistema de Desarrollo Integral de la Familia (DIF) Guadalajara incorpora *Barrio Futuro* al Programa de Intervención por Objetivos. Para llevar a cabo de la mejor manera posible el programa, se incluyeron diversas dependencias en la coordinación interinstitucional para la operación y ejecución del mismo, como Atención a la Niñez en Riesgo, la Procuraduría Social de la Familia y el Centro de Promoción de los Derechos de la Familia. Algunas de las acciones que se implementaron fueron las siguientes:

- 24 recorridos durante agosto y septiembre en las colonias antes mencionadas, con el objeto de acercar a las niñas, niños y jóvenes el contenido del programa.
- 10 visitas domiciliarias.

- Dos reuniones grupales con 15 personas en cada una de ellas. El objeto de las reuniones fue identificar las necesidades de los adolescentes e informar sobre los proyectos del programa.
- 10 pláticas promocionales.
- Identificación de 10 bandas o pandillas. De éstas, durante ese año se integraron tres grupos con los que se realizaron actividades lúdico-recreativas y de vinculación.
- Posteriormente, eventos de fútbol en las colonias Balcones de Oblatos y Santa Cecilia. El total de beneficiarios fue de 370 niñas, niños y adolescentes.
- Aprobación de 3 becas escolares municipales del DIF para estudiantes de secundaria y preparatoria.
- Asimismo, se prestaron servicios de apoyo psicológico en situaciones de emergencia a adolescentes en crisis. Entre los casos más significativos destaca el apoyo a una madre adolescente que intentó suicidarse y a la que se otorgó apoyo psicológico, leche y pañales para su hija; la entrega de una beca de preparatoria para otra madre adolescente; o reincorporación de un joven al ámbito escolar después de haber formado parte de una pandilla.

De forma paralela a las estrategias del programa *Barrio Futuro* se implementaron Redes Comunitarias de Protección a la Infancia. En diciembre de 2010 se inauguró la primera *Casa Futuro*, que formó parte de la segunda etapa de la estrategia de *Barrio Futuro*. El objeto de este proyecto, además de dar seguimiento a la primera etapa de intervención en la población de Santa Cecilia, fue acercar los servicios que oferta el DIF Guadalajara a los jóvenes de la citada colonia, tales como talleres, capacitaciones, cursos para el autoempleo, becas, servicios médicos, etc. (Guadalajara, 2010b).

Posteriormente, el Ayuntamiento presentó a los vecinos la diversidad de programas con los que cuenta cada una de las dependencias para, así, establecer una agenda de trabajo en conjunto, autoridades y vecinos. Cabe mencionar que en la colonia se conformó una asamblea comunitaria que se involucró en el proceso del PIO a través de sus líderes. Uno de ellos, Ricardo Ramírez, mencionó durante la presentación del

PIO a los vecinos de la colonia Santa Cecilia que “es el comienzo de una nueva relación entre autoridades y ciudadanía, una relación que espero empiece a construir las bases de lo que sería una verdadera democracia participativa” (“Invierten 15 MDP”, 2010).

Para el Gobierno de Guadalajara, este modelo tuvo resultados y beneficios muy positivos en la innovación de la administración municipal, toda vez que a través de una Asamblea Comunitaria con representantes y ciudadanos de Santa Cecilia, junto a los titulares de la Secretarías del Gobierno de Guadalajara, se diseñó una estrategia conjunta en la que los propios ciudadanos establecieron las pautas y acciones que se ejecutaron en la colonia.

Este nuevo modelo de gobierno supuso la transformación de la Administración Pública, la consolidación de redes de corresponsabilidad y la regeneración del tejido social para “hacer ciudad”, recuperar los espacios públicos y hacer de la democracia participativa una realidad puesta en marcha para el gobierno de los ciudadanos. Como se ha indicado, Santa Cecilia protagonizó la primera etapa del PIO. Posteriormente, se implementó en las colonias de El Fresno y Miravalle. Para el coordinador del PIO, jefe de la Oficina de Presidencia, “la clave de la intervención en esta colonia será crear un espacio público que les permita a los ciudadanos convivir” (Estrada, 2011, 26 de febrero), con la intención de disminuir los índices de criminalidad. Por esta razón, posteriormente se abrieron diversos espacios públicos en la colonia. Asimismo, se incrementó el patrullaje y se ejecutaron acciones de prevención del delito para detectar oportunamente a niños y jóvenes en situaciones problemáticas.

Por otro lado, el gobierno municipal de Tlaquepaque se sumó a la aplicación del PIO en la colonia Miravalle (tercera etapa), contribuyendo así con una gran gama de programas y apoyos en los ámbitos social, asistencial, económica, deportiva y cultural, con el objeto de reconstruir el tejido social de la comunidad y su entorno a través de la renovación de servicios y de infraestructura pública. Durante la presentación del PIO a finales de mayo de 2011, el entonces presidente municipal de Guadalajara Jorge Aristóteles Sandoval Díaz, acompañado del entonces presidente municipal de Tlaquepaque Miguel Castro Reynoso, anunció que la inversión para Miravalle sería superior a los 60 millones de pesos.

3.4.3. Capacidades e institucionalización

El PIO buscó, en su primera etapa, operar con una estrecha colaboración con los habitantes de las colonias más afectadas por la violencia para actuar en cuatro vertientes: seguridad pública, infraestructura y servicios urbanos, desarrollo social y desarrollo económico. Dichas vertientes buscaron rescatar la organización comunitaria, la cohesión y la solidaridad vecinal. En el discurso presentado por el entonces presidente municipal, este expresó que “se buscarán recursos para su institucionalización, convirtiéndolo en pilar de desarrollo social en Guadalajara” (Vivar, 2010). Durante la implementación del programa y después de haber transcurrido aproximadamente tres meses desde el inicio del mismo, se publica una nota dentro del periódico *La Jornada* con fecha de febrero 2011⁴¹ en la que se destaca la nula percepción de cambios por parte de los vecinos de la colonia Santa Cecilia. Asimismo, diversos locatarios expresaron la disminución de sus ventas y el poco apoyo para asesoría y promoción del comercio por parte del municipio; aunque al inicio del programa se contaba con mayores recursos para la inversión en promoción económica, cabe señalar que los comerciantes no recibieron el beneficio de los cursos ni apoyo económico.

En torno a la presentación del primer informe de gobierno por parte del entonces alcalde del municipio de Guadalajara Aristóteles Sandoval Díaz, en diciembre de 2010, este acudió a la colonia Santa Cecilia que, en sus propias palabras, se “había convertido en una colonia modelo” a través del *Programa de Intervención por Objetivos*, con la intención de exponer ante funcionarios del municipio y vecinos a través de la asamblea comunitaria los resultados de la aplicación del programa. Durante la entrega de resultados se inauguró una casa de salud, se colocó la primera piedra de lo que se convertiría en una biblioteca municipal y se dio arranque a las actividades de un parque de recreación ubicado dentro de la colonia, que contaba con cancha de fútbol, áreas de juegos infantiles y zonas de recreación. Asimismo, cada una de las dependencias involucradas en el PIO rindió un informe de las acciones emprendidas.

⁴¹ En el segundo apartado de la nota se hace un estudio de la situación actual y de los posibles efectos de la implementación del programa, destacando la descomposición del tejido social en la colonia y un alto índice de desempleo y pobreza patrimonial, así como la presencia de pandillas.

Por otro lado, el alcalde se comprometió con los vecinos a dar seguimiento a las acciones emprendidas, así como a las obras ya concluidas y entregadas. En el Primer Informe de Resultados del Gobierno Municipal de Guadalajara 2010, se hizo presente la implementación del Programa de Intervención por Objetivos. En este programa, durante una primera etapa, el modelo se puso a prueba cuando las dependencias realizaron un diagnóstico con el objeto de identificar las condiciones en las que se encontraba la colonia Santa Cecilia, una de las colonias más violentas y problemáticas de la ciudad. Dicho programa se caracterizó por un enfoque multifactorial que tuvo la capacidad de detectar los problemas de seguridad, alumbrado, pavimentación, la ausencia de servicios de salud o espacios públicos para la convivencia, entre otras cosas. La intención del entonces gobierno municipal cuando se ejecutó el PIO fue convertir Santa Cecilia en un modelo innovador de ciudad.

De este modo, se informó de que se logró el rescate de espacios públicos como unidades deportivas y, con ello, se generaron alternativas para el uso del tiempo libre de los jóvenes. Se realizaron macroclases de diferentes deportes de las que se beneficiaron 4.179 personas; también se inauguró una escuela de *box* y una casa de salud en la que se otorgan servicios médicos y medicinas a bajo costo. Se realizaron 242 talleres para la equidad de las mujeres, talleres de educación, talleres para jóvenes y de comercio de los que se beneficiaron 1.271 personas. Junto a lo anterior, se realizaron servicios de pavimentación, seguridad y ecología. Uno de los principales objetivos del programa en su primera etapa en la colonia Santa Cecilia fue regenerar el tejido social (Guadalajara, 2010a).

En este primer informe de resultados, en el eje de “Administración Eficiente”, dentro de las actividades que se realizaron en la colonia Santa Cecilia, se informó que la Secretaría de Administración avanzó en un 90% en los objetivos marcados y se señaló el siguiente objetivo:

“Es responsabilidad de la actual Administración hacer más con menos y que a través del ahorro se logren atender a un mayor número de necesidades de los ciudadanos, es por eso que en el Programa de Intervención por Objetivos se acondicionó la estancia infantil de la colonia Santa Cecilia a través de diversas acciones como la pinta de bardas, colocación de

barras antipático, mobiliario nuevo y posteriormente, la implementación de alarmas en caso de desastres” (Guadalajara, 2010a).

De acuerdo al Primer Informe de Gobierno, en esta intervención piloto del programa el gobierno municipal diseñó y ejecutó diversas líneas estratégicas con el objeto de mejorar las condiciones de la colonia Santa Cecilia, desde la recuperación de espacios públicos, de parques y unidades deportivas, hasta las macroclases de diferentes disciplinas deportivas en las que participaron 4.179 personas, principalmente jóvenes. Se creó también una escuela box y se abrió una casa de salud con servicios médicos y medicinas a muy bajo costo. Se realizaron 242 talleres de educación destinados a mujeres (Guadalajara, 2010a).

En la presentación del Segundo Informe de Gobierno, la prioridad fueron los Proyectos Especiales del gobierno municipal; con ellos se buscaba resolver los problemas sociales que no habían logrado tener cabida en la agenda pública. Se reconoció que la pobreza tenía mayor incidencia en las mujeres, por lo que se brindó la posibilidad de desarrollar capacidades y a su vez ejercerlas.

Una de las principales preocupaciones fue la reconstrucción del tejido social en las colonias marginadas, que por sus propias condiciones y circunstancias habían sido estigmatizadas, lo cual, a su vez, limitaba el desarrollo personal y social de sus habitantes. En este marco, se trabajó con el PIO a partir de un esquema de participación entre las dependencias donde la fase fundamental fue la organización comunitaria.

La inversión contemplada para la realización del PIO en la colonia Santa Cecilia fue de \$15.000.000 (quince millones de pesos 00/100 M.N.) (“Colonia del Fresno carece”, 2011), destinados a cubrir las siguientes acciones: repavimentación de calles; sustitución de 637 luminarias; aplicación de programas preventivos, talleres para padres de familia, operativos antipandillas, antigrafiti y antidroga aplicados por parte de la Secretaría de Seguridad Ciudadana; extensión de la *Vía RecreActiva*⁴²; capacitación laboral y talleres para impulsar la generación de negocios y el autoempleo, así como la concesión de créditos por parte de la Secretaría de Promoción Económica; el programa

⁴² Programa deportivo que consiste en recorrer principalmente en bici una ruta que cruza la ciudad y que se realiza cada domingo desde hace 10 años.

Barrio Futuro, que tiene como objetivo alejar a los jóvenes del pandillerismo a través de pláticas y acercamientos con éstos, implementado por el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, DIF Guadalajara; y, por último, se planeó llevar a cabo una reforestación del municipio de Guadalajara por parte de la Secretaría de Medio Ambiente y Ecología. Las acciones realizadas en la colonia Santa Cecilia fueron las siguientes:

“Se retiraron 165 árboles riesgosos y se plantaron 109 en sitios públicos y 174 fueron adoptados por los propios vecinos; se construyó una Casa de Salud la cual beneficia a dos mil quinientas personas; se realizó una inversión de \$300.000 (trescientos mil pesos 00/100 M.N.) en el mercado municipal dentro de la colonia y se llevaron a cabo dos ferias del programa *Emprende* (el cual tiene por objeto otorgar créditos para la apertura de negocios) a la cual acudieron mil ciento treinta y nueve personas que recibieron información o asesoría, también se otorgó apoyo de \$806.000 (ochocientos seis mil pesos 00/100 M.N.) para financiar negocios familiares; se abrió una escuela de boxeo a la cual se inscribieron 61 alumnos; la Secretaría de Seguridad Ciudadana realizó reuniones semanales con vecinos y se realizaron 992 detenciones derivadas de los programas de prevención y operativo antipandillas; la Secretaría de Educación Municipal impartió cursos de orientación juvenil, entregó 734 becas y benefició a 237 estudiantes con transvales (programa que se otorga a estudiantes para que puedan utilizar el transporte público sin ningún costo o a mitad del costo del pasaje)” (“Pretenden hacer”, 2010).

Tres meses después del inicio del PIO en la Colonia Santa Cecilia, el 12 de diciembre de 2010, el entonces presidente municipal de Guadalajara Jorge Aristóteles Sandoval, acompañado de su gabinete y de integrantes de la asamblea vecinal, realizó la entrega de los primeros resultados de la implementación del PIO, así como la inauguración de la casa de salud número 35 y el parque de recreación, ambos ubicados en la colonia Santa Cecilia. Los resultados presentados fueron los siguientes: en relación a las actuaciones de medio ambiente y ecología, se entregaron 109 arboles nuevos que sustituyeron a los que fueron retirados por el riesgo que presentaban; en cuanto a la promoción económica, se realizó el apoyo de créditos a comerciantes del mercado de la colonia, así como labores de asesoría para la mejora y puesta en marcha de nuevos negocios; el apartado de seguridad pública se encargó de los diagnósticos, reuniones con los vecinos y de la implementación de diversos proyectos en contra del delito y pandillerismo; y,

finalmente, la sección de educación municipal impartió cursos de orientación juvenil y amplió las becas Guadalajara (“Presentan acciones para hacer de Santa Cecilia”, 2010).

3.4.4. Innovación social

El PIO fue implementado como un instrumento multifactorial que detectó e intervino en las colonias en las que fue aplicado en los siguientes ámbitos: seguridad, alumbrado público, pavimentación o servicios de salud.

En noviembre de 2011, 17 meses después del inicio del PIO, se realizó la apertura del Centro Cultural Santa Cecilia, una de las iniciativas de la estrategia del *Programa de Intervención por Objetivos* en la primera colonia intervenida. El edificio cuenta con biblioteca pública, escuela de música y ocho salones para la implementación de talleres; el nuevo espacio se suma a la red de centros culturales que coordina la Secretaría de Cultura Municipal (Durán, 2012).

La siguiente tabla presenta un cronograma general del desarrollo del PIO en la colonia Santa Cecilia.

TABLA 19. CRONOGRAMA DEL DESARROLLO DEL PIO EN LA COLONIA SANTA CECILIA

Periodo	Hechos
Enero-Mayo 2010	Diagnóstico de las colonias con menor índice de desarrollo humano y con altos índices de inseguridad.
Junio 2010	Presentación del <i>Programa Intervención por Objetivos</i> en la colonia Santa Cecilia y conformación de la asamblea comunitaria.
Julio-Noviembre 2010	Implementación del PIO en la colonia.
Diciembre de 2010	Cierre del PIO en la colonia (conclusión de obras).

Fuente: Datos de los periódicos *Público/Milenio*; *Mural*; *El Informador* y *La Jornada*. Elaboración propia.

El cierre del *Programa de Intervención por Objetivos* en la colonia Santa Cecilia tuvo lugar el 12 de diciembre de 2010. Una de las mayores críticas al programa fue que no se establecieron con claridad los indicadores para su posterior evaluación. Por ejemplo, el entonces director de la Policía de Guadalajara manifestó que la situación de las pandillas generaba innumerables problemas, como el grafiti, que se resolverían con el PIO, ya que todas las áreas de la administración intervendrían de forma transversal; no

obstante posteriormente no hubo pronunciamientos registrados al respecto (“Afina Alcaldía tapatía”, 2010).

Una vez atendidas las solicitudes de los vecinos en la colonia de El Fresno, el presidente municipal, Aristóteles Sandoval, se comprometió a concluir el PIO en cuatro meses (Blanco, 2011, 31 de marzo). El gobierno municipal enfocó los recursos en mejorar las condiciones de vida y el entorno de los habitantes de la colonia. Una diferencia con la colonia Santa Cecilia es que la colonia El Fresno no se encuentra en el límite territorial del municipio, ni tampoco se localiza en los polígonos de pobreza, por lo que no fue posible contar con recursos federales del Ramo 33 para invertir en esta colonia.

Siete meses después de la presentación oficial del PIO en la colonia de El Fresno, la percepción de inseguridad no había mejorado entre los vecinos, aunque el entonces jefe de gabinete, Ricardo Villanueva Lomelí, aseguró que se habían logrado reducir los índices de delincuencia. Vecinos de la colonia trabajaron en el programa de familias y comercios en alerta para contribuir a disminuir el problema de inseguridad. El gobierno municipal invirtió más de \$34.000.000 (treinta y cuatro millones de pesos 00/100 M.N.) para la rehabilitación del parque de El Fresno, del mercado, banquetas, créditos y actividades culturales; además, se pusieron en marcha tres casas de medicación comunitaria y talleres impartidos por las diferentes dependencias del municipio de Guadalajara; no obstante, el jefe de gabinete, señaló que aún había temas pendientes como por ejemplo el comercio informal (Velazquez, 2011).

La siguiente tabla recoge el cronograma general del desarrollo del PIO en la colonia El Fresno.

TABLA 20. CRONOGRAMA DEL DESARROLLO DEL PIO EN LA COLONIA EL FRESNO.

Periodo	Hechos
Febrero 2011	Incidente en el que mueren dos niñas, hecho que genera que el gobierno municipal considere a la colonia El Fresno para el PIO.
Marzo 2011	Diagnóstico de la problemática de la colonia.
Marzo-Octubre 2011	Presentación del <i>Programa Intervención por Objetivos</i> en la colonia El Fresno.
Octubre 2011	Implementación del PIO en la colonia.
	Cierre del programa en El Fresno.

Fuente: Datos de los periódicos Público/Milenio; Mural; El Informador y La Jornada. Elaboración propia.

El Programa de Intervención por Objetivos dejó de operar el día 31 de octubre el 2011, concluyendo con la construcción del primer espacio público con el que cuenta la colonia, ya que antes de la implementación del PIO no tenía ninguno.

3.5. Cómo se innova: la voz de los actores en las experiencias de gestión pública local

Este apartado es importante para esta investigación porque es el espacio en el que se presenta “la voz de los actores”, considerando que una de las características de la Nueva Gestión Pública y Gobernanza es la construcción de las relaciones horizontales. De esta manera, al conocer la opinión y la percepción de los actores profundizamos en el sentir cotidiano y en el impacto en las relaciones interpersonales e institucionales.

La construcción de este apartado se plantea como un tipo de memoria, resaltando los temas que ayudan a comprender las dimensiones de la gobernanza, como la participación de los ciudadanos y el involucramiento de los mismos en todo el proceso administrativo de los programas innovadores dirigidos y canalizados hacia sectores sociales con características propias.

Metodológicamente, este apartado se justifica porque describe la situación objetiva de distintos sectores involucrados a partir de las percepciones tanto de gobernantes como gobernados, con o sin transparencia y rendición de cuentas, innovación y distintas formas de organización social construidas desde las bases, así como la asesoría de expertos para el diseño institucional de los programas. Es decir, la voz de los actores es parte de la generación del nuevo paradigma administrativo.

En este apartado de la investigación se arrojan las percepciones de los siguientes entrevistados, que han dialogado sobre las dificultades y posibilidades organizativas de la sociedad civil, ya sea a partir de una iniciativa desde las bases o a partir del gobierno.

- Dos ex funcionarias del Ayuntamiento de Guadalajara, Claudia Delgadillo González y Margarita Hernández Ortiz.
- Un operador no institucional, José de Jesús Vargas Ornelas.
- Dos operadores institucionales, José Javier Gutiérrez Rodríguez y Salvador Carrillo García.
- Una ciudadana participante, Sandra López Vázquez.

En respuesta a la pregunta “¿Cómo se innova en el proceso de gestión pública local?”, las respuestas arrojan los siguientes resultados.

TABLA 21. CÓMO SE INNOVA DESDE LA PERCEPCIÓN DE LOS ACTORES INVOLUCRADOS

<ul style="list-style-type: none">▪ La construcción de las relaciones horizontales.▪ La asesoría de expertos para el diseño institucional de los programas.▪ La socialización del programa.▪ Calificación de la participación del gobierno.▪ La participación de los partidos políticos es distinta; jamás se debe mezclar la función pública con los partidos políticos.▪ Mesas de trabajo para la organización.▪ Recomposición del tejido social y la cultura del cuidado.▪ Configuración a partir de los lazos de solidaridad y el amor al lugar donde viven.▪ El diálogo es vital en todo el proceso administrativo.▪ Valorar la colonia y la generación de un sentimiento de apego territorial puede ayudar al diseño, continuidad e institucionalización de los programas innovadores.▪ El acercamiento de los funcionarios públicos es vital para la creación de legitimidad desde las bases sociales.

Elaboración propia.

Los elementos de la tabla sintetizan de forma analítica el contenido del apartado que se presenta a continuación. Este contenido consiste en extractos de las entrevistas realizadas a cada una de las personas mencionadas, encabezado cada uno de ellos con una frase que resume la idea principal expresada por el entrevistado.

3.5.1. Exfuncionaria del Ayuntamiento Guadalajara: Claudia Delgadillo

Socialización del programa, comités vecinales y rendición de cuentas

“La primera etapa es buscar las colonias o las zonas donde se presentan los principales problemas, como pobreza, conflictos sociales, altos índices de delincuencia. Posteriormente se establecen los objetivos del programa, que son (por ejemplo) generar una convivencia social y que tenga beneficios directos para los ciudadanos. También se realizó una socialización del programa, se preguntaba a los ciudadanos cuáles eran los principales problemas en su entorno y así buscar mecanismos para mejorar su situación. En la segunda etapa, se crearon comités vecinales. Con los comités vecinales se realizaron reuniones semanales para la evaluación y el seguimiento del programa. Funcionarios municipales y ciudadanos acudíamos a las reuniones, los primeros para presentar los avances del programa y los segundos para conocer y evaluar los avances presentados” (Delgadillo, entrevista: 2015).

Se calificó la participación del gobierno

La participación ciudadana en los programas gubernamentales.

“Una de las colonias beneficiadas por el programa fue Santa Cecilia, en esta colonia participaron la Secretarías de Obras Públicas, Desarrollo Social, Cultura, Promoción Económica, entre otras. Su participación fue pavimentación de calles, socialización, construcción de una biblioteca y otorgamiento de créditos respectivamente. El programa fue muy exitoso donde finalmente se calificó al gobierno. Cabe destacar que actualmente se tiene buena relación con los vecinos que conformaron los comités y quienes participaron activamente durante la implementación del programa. El objetivo del programa se cumplió, ya que logró que vecinos y autoridades se identificaran y trabajaran de manera conjunta para mejorar las colonias de Guadalajara” (Delgadillo, entrevista: 2015).

Ventajas y desventajas de contar con la participación de los ciudadanos

“La participación de los ciudadanos es fundamental en cualquier programa de gobierno. Es importante en un programa como el PIO la participación de los vecinos, integrarlos en los comités y vigilar los avances del programa” (Delgadillo, entrevista: 2015).

Cambios en la participación ciudadana con las acciones del gobierno

“Es un cambio total porque finalmente existen conflictos en las colonias, en territorio mexicano y hasta a nivel mundial, pero cuando los ciudadanos participan en forma conjunta con el gobierno, se logra un mejor entendimiento y una convivencia más sana. Los comités vecinales que se crearon durante el programa han sido muy funcionales y aún continúan organizándose para seguir mejorando su colonia” (Delgadillo, entrevista: 2015).

El papel de los partidos políticos en la gestión de los programas municipales

“El gobierno debe estar separado del tema de los partidos políticos. Cuando se ostenta un cargo de gobierno, te conviertes en servidor público y la única obligación es contribuir a solucionar los problemas de la ciudad y los ciudadanos; la participación de los partidos políticos es distinta, jamás se debe mezclar la función pública con los partidos políticos” (Delgadillo, entrevista: 2015).

La inclusión del ciudadano en la toma de decisiones del gobierno

Beneficios de estos programas: la inclusión del ciudadano en la toma de decisiones del gobierno

“El objetivo es la inclusión del ciudadano en la toma de decisiones del gobierno. Debería de haber comités ciudadanos por cada colonia, participación de los mismos vecinos, que elijan a sus representantes vecinales. El gobierno por su parte debe considerar las propuestas y sugerencias de los representantes vecinales y que se voten los proyectos que se pretenden implementar en cada colonia. Cuando trabajas de lado de los ciudadanos, ellos participan contigo y su opinión se valora, y el ciudadano se siente incluido donde ellos participan y deciden qué es mejor para su colonia (Delgadillo, entrevista: 2015).

3.5.2. Operador No Institucional: José de Jesús Vargas Ornelas

Demandas ciudadanas y el *Programa Intervención por Objetivos (PIO)*

“Es un programa excelente, un programa donde toda la ciudadanía tiene que intervenir y no solo el gobierno; programa generado por las necesidades presentadas dentro de las colonias, destacando en el caso concreto de la colonia el arreglo de camellones, espacios verdes, mejoramiento de calles. Debido a que muchas de las calles se encontraban en pésimas condiciones, banquetas destruidas por un gran número de razones; es importante mencionar que todas las demandas ciudadanas fueron solicitadas al Licenciado Jorge Aristóteles Sandoval” (Vargas, entrevista: 2015).

Mesas de trabajo para la organización

“Se inició con la organización de las personas interesadas, fue de esa manera como comenzó a organizarse con el apoyo del Licenciado Octavio Mendoza que entonces fue Director de Participación Ciudadana, siendo él la persona que me habló para organizar los grupos. Vinieron grupos especializados en diversas materias como parques y jardines, alumbrado público, vialidad, seguridad y mejoramiento urbano, para posteriormente organizar mesas de trabajo que tuvieron como fin organizar las necesidades de la colonia por área, debido a que los problemas no eran similares, rescatando las necesidades que en su momento era de mayor urgencia y así fue como se conjuntó el Programa de Intervención por Objetivos” (Vargas, entrevista: 2015).

Las ventajas del programa

“(…) las ventajas: obtuvimos un parque lineal como no existe otro en toda la zona, mejoramiento y creación de unidades deportivas equipadas con pistas para correr y juegos infantiles, arreglo de calles y banquetas; quedando solo un elemento sin concluir en el área correspondiente a parques y jardines debido a que hasta la fecha no han derribado algunos árboles en situación de riesgo. Las ventajas más grandes en el tiempo de la implementación fueron en temas de participación y en seguridad, problema que ha vuelto a aumentar de nuevo y me atrevo a decirte que lo que respecta a mi percepción, no existió ninguna desventaja, estando consientes que faltaron algunas obras, pero se tenía en cuenta la limitante presupuestal” (Vargas, entrevista: 2015).

Actores involucrados y participación de la gente

“Directamente estuvo Participación Ciudadana y Secretaría de Desarrollo Social, después los operadores en la colonia se encargaron de canalizar la información y acciones a los vecinos de la zona, invitándolos a las juntas y de esa manera la gente pudiera decidir cuáles eran los problemas que eran de mayor urgencia (...) (y la gente) participó debido a que se le dieron opciones, fue la primera vez que se tomó en cuenta a la gente para ver qué le hacía falta. Cada persona en situaciones particulares fue adoptando como compromiso el PIO y cada uno fue trabajando y abriendo camino para seguir adelante” (Vargas, entrevista: 2015).

Beneficios del programa

“Empezando por los jóvenes se puede observar que tienen ahora áreas dignas de deporte; las amas de casas y las jóvenes tienen constantemente cursos destacando el baile, yoga y ejercicios aeróbicos. Los sábados llega la policía a entrenar a los jóvenes, en fin, son beneficios que la gente reconoce” (Vargas, entrevista: 2015).

Recomposición del tejido social y la cultura del cuidado

“En términos generales, no, todo el trabajo fue en conjunto y debemos de participar todos en conjunto con el gobierno, ahora por ejemplo me reuno con varias personas que forman los grupos. Este programa resaltó una necesidad que tenemos todas las personas y generó que todos los habitantes de la colonia pudieran unirse. La gente actualmente se encuentra muy satisfecha, sienten que sus gobernantes cada vez se encuentran más cercanos a ellos. Entonces, espero que el Programa de Intervención por Objetivos pudiera continuar, no solo en temas de renovación e imagen urbana sino en temas culturales y recomposición del tejido social, temas en los que actualmente me apoyan el INEA y la Universidad de Guadalajara (...) Eso es lo mismo que hablo con mi gente, tenemos que cuidar y mantener en buenas condiciones la infraestructura que se realizó; ahora el siguiente paso es trabajar en la cultura del cuidado” (Vargas, entrevista: 2015).

3.5.3. Ciudadana participante: Sandra López Vázquez de la Colonia Miravalle

La participación de todos

“En una reunión que se llevó a cabo en la estancia infantil de Miravalle, servidores públicos del Ayuntamiento llevaron un listado de quiénes participarían en el programa, y entonces a mí me pareció injusto, ya que en Miravalle todos debemos tener la oportunidad de participar, y no solamente a quienes el Ayuntamiento de Guadalajara convocó (López, entrevista: 2015).

Motivos para la participación de los beneficiados se configura a base de los lazos de solidaridad y el amor al lugar donde viven

“Participé para contribuir a mejorar mi colonia. Quiero mucho a mi colonia, yo creo que es lo bonito que yo viví, conocer a todo mundo, sí somos vecinos, pero más como una familia. Cuando quieres a tus vecinos, quieres a tu colonia y das lo mejor para cada uno” (López, entrevista: 2015).

El diálogo es vital en todo el proceso administrativo

El diálogo es vital en todo el proceso administrativo, aunque tiene sus ventajas y desventajas: funciona como una forma ideal y, al mismo tiempo, puede llevar mucho tiempo que todos los integrantes tengan el mismo objetivo.

“En ocasiones fue sumamente agotador porque duró más de un año. A veces retrocedíamos porque había gente que no entendía y nada más llegaba a alterar, que ellos querían hacer lo que quisieran. El escucharnos todos, escuchar la opinión de cada uno, y respetando la opinión de todo mundo, es primordial” (López, entrevista: 2015).

Formas de organización de la ciudadanía

El respeto es un valor de la sociedad tapatía que enaltece para la formación de la unidad, un cuerpo compacto y unido por el bienestar de la comunidad. Además, una característica de la Nueva Gestión Pública es la libertad de opinión y de formulación de las políticas públicas implementadas para, de esta manera, generar gobernanza, es decir, una estrecha relación entre gobernantes y gobernados.

“Se fueron organizando las reuniones que se hacían del PIO, que se hacían en el DIF. Comenzamos siendo alrededor de 200 personas, terminamos siendo como 20 los que quedamos, pero era el respeto a lo que cada quien pensaba, a lo que nos hacía el Ayuntamiento y organizarnos para proponer lo que necesitaba Miravalle. Fue mucha coordinación con el Ayuntamiento, porque sí nos escucharon y nos dejaron decir lo que necesitaba nuestra colonia (López, entrevista: 2015).

En la dirección de la organización estuvieron involucrados la sociedad civil y el gobierno, aunque lo destacable fue que se crearon pequeños liderazgos de nivel intermedio entre la sociedad civil y el aparato gubernamental, liderazgos que surgieron de las bases. De esta forma la nueva organización implicó la reformulación del tejido social.

“El Ayuntamiento, los propios vecinos. En ese tiempo había presidentes de colonos, y muchos de ellos no fueron, solo iban cuando asistía algún funcionario para sacarse la foto, creo que no necesitamos tener un presidente de colonos que nada más quiera la foto, necesitamos gente que quiera trabajar. Como PIO-Miravalle seguimos como asamblea comunitaria, quedamos como entre 8 y 12 personas a reuniones cada semana. PIO nos enseñó a hacer ese tejido social, para que estemos fuertes por nuestra colonia y ver qué se puede hacer” (López, entrevista: 2015).

La apropiación

La apropiación por parte de los colonos de Miravalle implicó un nuevo paradigma de innovación en la manera de gobernar.

“Con PIO Santa Cecilia y PIO del Fresno, y al menos el Fresno es muy resentido porque no se hicieron las cosas como ellos querían, dijeron que PIO no funcionó, que nada más hacen las obras y se van. Con nosotros todo lo que se hizo la gente lo ha respetado mucho más, porque saben que si dejamos caer nuestra colonia volvemos a estar igual, de que éramos considerados ser la peor colonia de toda Guadalajara. Todo lo malo éramos Miravalle. El camellón quedó hermoso y nosotros nos hemos apropiado de él, nosotros tenemos que saberlo mantenerlo, libre de grafitti, que nos ha tocado que choca, pues resolverlo entre vecinos, yo creo que el haber platicado con otros vecinos de otras

colonias donde se hizo el PIO. Miravalle no se ha dejado caer, después de 30 años fue lo mejor que le pudo suceder” (López, entrevista: 2015).

La percepción de la ciudadanía posterior a la implementación del programa

Valorar la colonia y la generación de un sentimiento de apego territorial puede ayudar al diseño, continuidad e institucionalización de los programas innovadores.

“Que sigan creyendo que Miravalle puede ser responsable, que si las autoridades deciden hacer tal o cual cosa, esa cosa que nos lleve a cabo, estará allí y no se va a deteriorar, por ejemplo, el mural que se hizo tiene dos años y sigue igual, la autoridad sigue pensando que nosotros somos buenas personas, tratamos de mejorar nuestro entorno y valorarlo, como colonia, querer que todo mundo vea que Miravalle salga adelante” (López, entrevista: 2015).

El acercamiento de los funcionarios públicos es vital para la creación de legitimidad desde las bases sociales en la Nueva Gestión Pública

“A la licenciada Claudia Delgadillo, a la licenciada Carolina Toro quien fue parte muy importante para nosotros, Teodoro Torres que fue nuestro coordinador; aprendimos mucho de él, más que nada a valorar lo que tenemos, nos hizo conciencia y que unidos hacemos la fuerza y respetar lo que cada quien opine, y al Mtro. Aristóteles Sandoval” (López, entrevista: 2015).

3.5.4. Funcionario: Javier Gutiérrez

Ventajas y desventajas del programa

“Desventaja es que en algunas ocasiones tenemos que improvisar sobre la marcha cuando existen ciertas contingencias de tipo legal o administrativo, nos pasa mucho con la obra pública en donde los formatos o los procedimientos para gestionar los recursos nos limitan un poco, el ejemplo más claro son las obras de pavimentación que siempre están sujetas a una autorización primero en la cámara de diputados y luego en la Secretaría de Hacienda, que no necesariamente van a ser ni la vialidades que queremos, ni con las características que queremos, entonces esas son las desventajas, pero realmente es difícil

cambiar esa lógica, porque la asignación presupuestal también obedece a una racionalidad y esta no se fija a nivel local y dependemos mucho de aportaciones estatales y federales. No contamos con recursos propios que permitan impulsar nuevos proyectos porque es muy escaso el recurso, lo tenemos muy comprometido en la plantilla de personal y en gasto corriente, entonces el presupuesto propio para inversión es muy poco” (Gutiérrez, entrevista: 2015).

Opinión respecto de la participación ciudadana en los programas gubernamentales

“Me parece que desde luego existe en Guadalajara, hay mucha participación, hay mucho interés de participar de los ciudadanos, creo que lo que falta es una participación informada y una participación que debata, tenemos la práctica de diseñar los proyectos en el gobierno y llevarlos a validar, tenemos muy poca experiencia como gobierno municipal en construir los proyectos desde la gente, sino que los elaboramos aquí y los llevamos a consulta, es como ocurre con los planes parciales, con el plan municipal de desarrollo, con los programas sociales, incluso con la obra pública. Lo ideal sería que la participación fuera informada y que debatiera las cosas desde abajo hacia arriba, eso ocurre muy poco en Guadalajara, haría falta trabajar modelos de participación desde la base para que allá se construyan las propuestas, no es tampoco el caso pero cuando se discute el Presupuesto Participativo en Tlajomulco, tampoco es una construcción de proyectos sino que se pone a consideración proyectos de obra a través de una boleta de votaciones. Necesitamos dar ese paso” (Gutiérrez, entrevista: 2015).

Ventajas y desventajas contar con la participación de los ciudadanos

“La desventaja es cuando se construye todo desde abajo sin una orientación, sin un proyecto establecido o aprobado. Lo que podría llevar a acuerdos o resoluciones incluso contradictorios entre sí. Podemos tener propuestas de transformación de una zona que al mismo tiempo pidan cierto tipo de obras y también soluciones que las contrapongan. Necesita haber conducción, un proyecto y visión antes de ir a la consulta y además ese proyecto debería ser validado previamente por toda la sociedad para que dentro de ese proyecto de gran visión se vayan aprobando los proyectos específicos, sería mi propuesta” (Gutiérrez, entrevista: 2015).

Algunos programas funcionan y otros no

“Hay varios factores, el primero se debe a fallas en el diseño. Hay programas que se elaboran a partir de una idea, pero no tienen datos ni actores reales, entonces terminan siendo un esqueleto y entonces desde el diseño pueden tener errores; algunos proyectos fracasan porque dependen financieramente de fuentes no estables, es decir, un año reciben recursos y al otro no y terminan naufragando, la estabilidad financiera de los programas depende mucho de ello y finalmente el tercer factor es político, cuando los programas no generan consenso político no duran, terminan siendo propaganda de un actor político pero no se terminan institucionalizando” (Gutiérrez, entrevista: 2015).

Las personas pueden desconfiar de los programas del gobierno municipal

“La principal es la falta de comunicación, las fallas en la comunicación cuando los gobiernos no somos capaces de comunicar adecuadamente el objetivo, los alcances y la pertinencia de un programa. La gente está muy habituada y muy entrenada para desconfiar, entonces si no somos capaces como gobierno de convencer con una comunicación eficaz, los ciudadanos nunca van a confiar y la segunda es involucrarlos, si no hay involucramiento de los beneficiarios y de los sectores que van a ser afectados o beneficiados por el programa pues no hay confianza, si no se les toma en cuenta en el diseño, en la ejecución y en la evaluación no se genera la confianza que se necesita” (Gutiérrez, entrevista: 2015).

El papel de los partidos políticos en la gestión de los programas municipales

“En mi experiencia he visto poco involucrados a los partidos en la promoción de los programas salvo en el caso del órgano de gobierno, es decir, a través de sus regidores, ahí sí se hacen propuestas y se presentan iniciativas pero es básicamente a través de sus representantes en el cabildo lo cual no me parece que esté mal porque es un espacio precisamente creado para eso, para que los regidores de las distintas fracciones edilicias presenten propuestas y programas pero fuera del órgano de gobierno es muy escaso. La gestión del territorio, de los temas abanderados por los partidos en el caso de Guadalajara son escasos, si se le vincula a ciertos partidos con movimientos, por ejemplo

comerciantes ambulantes, es un tema que se identifica en los medios con un partido pero que institucionalmente no se procesa así en el Ayuntamiento de Guadalajara. La participación de los partidos en los programas municipales está básicamente a cargo de los regidores como fracción” (Gutiérrez, entrevista: 2015).

3.5.5. Operadora de PIO: Margarita Hernández Ortiz

“Los programas a nivel municipal tienen la ventaja y el reto de la cercanía con la gente. Realmente el poder diseñar esquemas de financiamiento, pero regularmente tienen el contacto con la gente, se trabaja con ellos.

La participación de la gente es casi un proceso natural.

La verdad es que la mayor parte de los programas carecen de esquemas de participación ciudadana, casi todos son asistencialistas, la mayor parte son subsidiados, existen muy pocos programas donde la participación de la gente es una condición que permite la operación del propio proyecto, no nada más el diseño, porque también hay otros tantos de esos pocos que incluyen la participación ciudadana en el diseño.

Creo que a nivel municipal y en términos de participación, todavía carecen de ello. El exceso de ciudadanización también dificulta el ejercicio de los programas, no quiero sonar fascista, en realidad se deben limitar de manera sistemática. Reducir la participación a una cuestión de contraloría, no es la única vía de participación.

Sí, por un lado incorporar a la gente en la toma de decisiones, ya sea a través de consultas o de otros mecanismos, pero también habría que preguntar, qué entendemos por esa participación y evaluar si esa participación está permitiendo que se hagan mejor las cosas” (Hernández Ortiz, entrevista: 2015).

Ventajas y desventajas de la participación ciudadana

“La participación es necesaria en todo momento, pero tampoco se vale que el ciudadano haga el trabajo de los funcionarios.

(...) Después llegó otro espíritu de alternancia con Aristóteles que comenzaron a generar otros esquemas muy innovadores, como el caso del PIO. Uno de los más importantes programas fue el PIO, los más importantes fueron los dos primeros ejercicios: el de Santa Cecilia y El Fresno.

Fue un ejercicio muy interesante y coordinado por cuerpos técnicos, personas que tienen mucha experiencia en el trabajo con comunidades.

El PIO en Santa Cecilia lo amé. Nos juntaron a reunión, nos presentaron la metodología y nos plantearon el objetivo de trabajar todos juntos para tratar una colonia que estaba en una grave situación de emergencia alimentaria, pobreza y delincuencia. Se dijo que era necesario que cada secretaría realizara un diagnóstico y que con base en éste propusiera qué se podía hacer en la colonia, cómo, cuándo, dónde y cuánto cuesta.

Lo que me pareció muy interesante fue precisamente eso, que cada secretaría elaborara un diagnóstico, entonces cuando elaboramos todos esos diagnósticos nos dimos cuenta que habíamos incorporado muchísima gente. Nada más la Secretaría de Cultura elaboró alrededor de 2 mil cuestionarios que nos íbamos a la calle a solicitarle a la gente, y eso nos permitió quitarnos de en medio un escritorio, trabajar directamente con las personas, qué necesita, qué le da miedo, qué le alegra. Una vez hecho eso se dio cuenta que no había estructura ni programas culturales, pero que podíamos iniciar a trabajar de manera inmediata haciendo un programa de activación permanente, pero en el parque Juan Sorián.

Mientras nos dimos a la tarea de bajar recursos en la federación para construir un centro cultural en un campo que estaba abandonado, y que justo estaba ubicado entre una primaria y una secundaria, y allí construimos un complejo comunitario que tiene el Centro Cultural Santa Cecilia y unas canchas de fútbol.

Ya habíamos hecho la consulta, ya habíamos hecho el diagnóstico, se necesitaban servicios culturales para los jóvenes y los niños, pero nosotros a título propio empezamos a trabajar con la junta de vecinos para diseñar el esquema con el que trabajaría el centro cultural, empezamos a tener juntas todos los sábados con la junta de vecinos y discutíamos sobre lo que había que hacer; implicó una organización vecinal muy importante y eso favoreció muchísimo, todos se juntaban con Cultura para definir cuáles serían los contenidos; ese centro cultural terminó siendo una escuela de música, fue la primera orquesta comunitaria y se fundó en Santa Cecilia, se instaló un punto de internet y se instaló una biblioteca. A la fecha nunca se ha vandalizado, es un espacio que se ha mantenido bajo control.

Ese fue el eje del programa, nos mantenían a todos, todo el tiempo en la calle. Lo mismo pasaba con Servicios Públicos, con Desarrollo Social.

Los resultados en Santa Cecilia fueron transformadores. Se notó un trabajo totalmente diferente. A mí me abrió los ojos en muchos sentidos ese proyecto.

Las calles estaban mejoradas, todos los parques estaban en funcionamiento y rehabilitación, lo mismo con el alumbrado público, había infraestructura, la gente había sido escuchada y estaba tranquila y contenta.

Sinceramente pensar en una intervención con tantos millones de pesos, en una zona tan concentrada fue una inversión importante. Incluso fue tan eficiente y tan cuidada la intervención, el presidente municipal estaba constantemente en Santa Cecilia, y eso también era un punto importante, porque la instrucción de la intervención venía desde la presidencia, y eso es algo que hace funcionar muchísimo los programas. Hay una indicación clara de la ejecución de una política pública y no hay margen a dudas, es el proyecto del presidente municipal que quiere transformar un espacio con fines muy precisos. Ricardo Villanueva, como Jefe de gabinete hizo una coordinación de los titulares bastante efectiva, fluían recursos.

Realmente cuando existe esta disposición de los titulares y esta claridad de la intervención es cuando funcionan los programas.

El programa fue tan efectivo que cuando vinieron las elecciones la única zona que se ganó en zona metropolitana para la gubernatura de Aristóteles, fue precisamente Santa Cecilia, porque hubo un trabajo bien hecho. La gente es lo que agradece, el apoyo electoral venía de un compromiso con ellos bastante claro, de haber visto trabajar a un completo Ayuntamiento en pro de una comunidad, esa fue la clave” (Hernández Ortiz, entrevista: 2015).

El papel de los partidos políticos

“Creo que el partido en gobierno replica en muchos sentidos su propio estilo, y eso es algo que llama mucho la atención. Hay estilos de programas sociales que por el tipo les vienen mejor a los partidos, por ejemplo al priismo le interesa mucho más programas de desarrollo social, programas comunitarios, tienen una tendencia a estar más cerca de la gente, a pesar de que no son los líderes en participación ciudadana; el gobierno panista se aleja de la base y prefiere proyectos que funcionan en la clase media, media alta, esquemas de negocio.

El factor político sigue siendo un gran foco de la ejecución de programas, de la procuración de fondos” (Margarita, entrevista: 2015).

3.5.6. Operador institucional: Salvador Carrillo

Diseño e implementación del programa

“Primero se planteó aprovechar la reestructuración de la Administración Pública municipal, las direcciones municipales se convirtieron en secretarías, se sectorizó la administración de tal manera que se pudieran coordinar acciones. El programa propone intervenir de manera integral las acciones del gobierno municipal en una zona específica. Se hacían diagnósticos y se optó por esta colonia, la colonia Santa Cecilia. Recuerdo que se hicieron entrevistas de manera aleatoria a los vecinos, se buscó que jóvenes hicieran levantamiento de encuestas para conocer cómo los vecinos explicaban su propia problemática, qué hacía falta, sus necesidades, qué era lo que no se había hecho y qué era lo que se había hecho y no funcionaba. Después se hizo un prediagnóstico. Hubo más o menos cuatro ejes dentro del programa que eran la seguridad ciudadana; la infraestructura y la dotación de servicios; la economía familiar; y el desarrollo humano; esto de acuerdo a las cuatro grandes necesidades que los ciudadanos manifestaron, que fueron en el tema de seguridad que había un incremento en la violencia y formación de pandillas; en el tema de infraestructura y servicios, era la ausencia total y la mala calidad de los mismos; en cuanto a la economía familiar, los efectos de la recesión económica que se tradujeron en la pérdida de empleos y en la falta de poder adquisitivo; en cuanto al desarrollo humano, pues cosa muy diversas como la deserción escolar, las adicciones, todo lo que afecta sobre todo la convivencia dentro de los vecinos. En el caso específico de la comunicación se realizó una campaña para dar a conocer el programa. El mensaje central era muy sencillo: ‘llevar el gobierno a la gente’. Nosotros veíamos que generalmente la gente veía a los gobiernos como una sola unidad, y la gente lo que necesita son soluciones, entonces, el gobierno tenía que trabajar de una manera integral. Otro de los temas fundamentales de la gente, creo que uno de los grandes aciertos del programa fue inculcar y formar comunidad, porque la gente conocía sus necesidades y sus carencias, y necesitaba que el gobierno les cumpliera eso, pero también el gobierno les recalcó mucho que eso era recíproco, ese fue el espíritu del programa, la corresponsabilidad con los vecinos” (Carrillo, entrevista: 2015).

Ventajas y desventajas del programa

“Las ventajas fueron, por parte del gobierno una gran coordinación entre las dependencias, eso ayuda a alinear cada uno de los programas que existen y que desgraciadamente en México se manejan de manera aislada, no hay comunicación ni

coordinación, y esto puede ayudar a equilibrar. Para los vecinos, sin lugar a dudas, fue el cambio en su entorno, yo creo que esa es la principal ventaja. Otra fue reforzar el sentido de comunidad y colaboración. Reactivar los barrios, por ejemplo, la colonia Santa Cecilia, El Fresno y Miravalle son colonias muy marginadas, ya no existe tanta comunicación entre los vecinos, el plantear las soluciones” (Carrillo, entrevista, 2015).

Beneficios del programa

“Los principales beneficios fueron la dotación de servicios públicos que era como una deuda histórica que existía en esa colonia; había casos donde nunca habían tenido alumbrado público. En segunda, la definición de ciudadanía, los niveles de delincuencia bajaron, a los niños por ejemplo se les dieron muchísimas oportunidades, se les abrieron centros culturales, se les enseñó mediante academias diversos oficios; a las madres de familia se les dieron talleres y cursos para emprendurismo, entre otros temas. Respecto a la seguridad, se estableció un modelo parecido al de policía de proximidad, donde los policías tuvieran otro tipo de capacitación más cercano a los derechos humanos, que a final de cuentas las personas de esta colonia se sentían más que protegidas por la policía, amenazadas y los veían con temor. Fueron tres colonias las intervenidas: la primera fue la colonia Santa Cecilia, después el Fresno y por último Miravalle, donde se implementó junto con el gobierno municipal de Tlaquepaque. Miravalle fue un poco más sobre áreas verdes y la recuperación de los espacios públicos. Se gestionó con la empresa Comex la entrega de pinturas para las fachadas de las casas, para que se elaboraran grafitis, murales, en los parques. El problema común en las colonias era la delincuencia y la inseguridad. Se dieron resultados muy buenos. El sentido que se le dio al programa en un principio ya no es el mismo. Obviamente es muy bueno que los siguientes gobiernos sigan generado estos programas, pero ya no fue lo mismo, puesto que en el original eran lugares que urgía una atención prioritaria, no era el mismo criterio. El programa sirvió muchísimo para medir el desempeño de las dependencias. El Ayuntamiento generó diversos indicadores, ayudaron a medir los resultados, incluso el ejercicio de sus presupuestos. Incluso recuerdo que en los informes de gobierno, se recalcaron los avances y resultados del programa. Una gran enseñanza del programa fue que las dependencias aun con poco presupuesto, pero con un buen esquema de coordinación pueden trabajar de manera bastante efectiva, así como el inculcar un sentido de comunidad. Cuando se estuvo planteando el programa, revisamos el estudio de la *Teoría de las ventanas rotas*, donde tomaron un auto de lujo y lo dejaron en el Bronx y lo dejaron sin seguro, y resultó que a las horas estaba desvalijado el auto, y la gente afirmaba que eso pasaría, pues claro ‘era una zona de mucha delincuencia’, decían. Tomaron ese mismo modelo de auto y lo

llevaron a California y lo dejaron en una de las zonas más exclusivas, y quedó durante días sin que nadie lo tocara; y el experimento fue muy sencillo, llegaron y le rompieron una de las ventanas, a las horas, también estaba desvalijado. Entonces, ¿qué nos decía este estudio? Que el mismo entorno provoca en las personas un nivel de conducta diferente. Entonces sí llegabas e intervenías de manera integral estas colonias, si les otorgabas servicios y mejorabas las condiciones, la dinámica social va a cambiar, el entorno será distinto y sobre todo la convivencia de la gente va a ser mejor y más duradera. Creo que es uno de los principales objetivos de cualquier gobierno: asegurar la convivencia social, esa fue la gran experiencia” (Carrillo, entrevista: 2015).

3.6. Reflexiones finales

Uno de los elementos fundamentales en el diseño y la implementación del *Programa de Intervención por Objetivos* (PIO) fue operar con una estrecha colaboración de los habitantes de las colonias que resultaron seleccionadas a partir del diagnóstico realizado con anterioridad por parte del Ayuntamiento de Guadalajara. El resultado fue una estrategia de atención consistente, específica y de mediano plazo que generó los resultados necesarios para aminorar los problemas sociales, económicos y de infraestructura que presentan las zonas de la ciudad participantes, a través de un ejercicio de participación ciudadana en el cual los ciudadanos se involucraban potencialmente en todo el proceso del programa, desde la identificación de necesidades hasta el cumplimiento de los acuerdos.

No obstante, el programa se ha enfrentado a diversas situaciones inesperadas, como sucedió en la Colonia Fresno, así como al desconocimiento de las acciones y propósitos del mismo por parte de los ciudadanos o al desconocimiento del gobierno de la magnitud del problema de la inseguridad, que continúa creciendo. Por ejemplo, en algunos casos se aprecia que los vecinos que tienen su vivienda cercana a la obras que se realizaron por el PIO desconocen el motivo y los fines que persigue el programa y solo perciben obras y actividades aisladas (Robles, 2011, 8 de febrero).

Esta situación llama la atención sobre la necesidad de una mejor comunicación social del programa, ya que ese desconocimiento por parte los habitantes de la colonia

tiene implicaciones en el tipo de participación e involucramiento de los vecinos y la comunidad en general en las acciones realizadas. Otro punto importante es la continuidad de las acciones que se realizaron en las colonias que participaron el *Programa de Intervención por Objetivos*, en particular, las implementadas en relación a la incidencia delictiva de las colonias.

Cabe señalar un acierto en el sentido de que el PIO se ha implementado de distintas maneras a partir de las necesidades de la ciudadanía, según los diagnósticos elaborados con algunas adaptaciones del gobierno local. Por ejemplo, en Santa Cecilia hubo un equilibrio entre la participación de la sociedad civil y las autoridades locales; en la colonia del Fresno, una mayor incidencia de la sociedad civil, ya que se originó una suerte de exigencia pública (“empoderamiento”); por su parte, en la colonia Miravalle destaca la corresponsabilidad institucional, consolidando de esta manera una experiencia relevante de gestión pública con incidencia de la sociedad civil. En conclusión, el eje del programa PIO es el acercamiento que tiene con la ciudadanía sin disminuir la autoridad de los gobiernos locales; de esta forma, se produce un avance en la estrategia de las políticas públicas, es decir, el PIO se considera un programa “innovador” a pesar de sus deficiencias.

Los elementos innovadores en el proceso de gestión pública local que se concluyen para este primer caso son, en primer lugar, que sí hubo una pluralidad de actores, en su mayoría de parte del gobierno, la presencia de la sociedad civil y una nula participación de la iniciativa privada. En segundo lugar, que se originó una coordinación de instancias gubernamentales, principalmente entre gobiernos municipales de Guadalajara y Tlaquepaque. Por otra parte, el proceso de institucionalización estuvo limitado por el tiempo planeado para el programa, con algunos retrasos y descontentos. Por último, en la innovación social destaca el involucramiento de los ciudadanos en solución de problemas públicos conjuntamente con autoridades locales.

Por otra parte, es necesario destacar los siguientes factores innovadores que surgieron del proceso de gestión:

- **Por parte del gobierno:** colaboración intermunicipal; una estrategia de atención consistente, específica y de mediano plazo; corresponsabilidad

institucional; atención directa a las demandas de los ciudadanos; estrategia intermunicipal.

- **Por parte de la sociedad:** participación de la ciudadanía; involucramiento potencial de los ciudadanos en todo el proceso del programa; empoderamiento; compromiso; funciones de supervisión y colaboración de los vecinos.
- **Entre gobierno y sociedad:** conocimiento experto; continuidad a las acciones; la inclusión del ciudadano en la toma de decisiones del gobierno; el diálogo como elemento vital en todo el proceso administrativo; la apropiación por parte de los colonos; la generación de un sentimiento de apego territorial puede ayudar al diseño, continuidad e institucionalización de los programas innovadores y la creación de relaciones horizontales (ver siguiente tabla).

Por último, desde la voz de los actores en respuesta a la pregunta sobre cómo se innova, aparecen los siguientes elementos destacables:

- La construcción de las relaciones horizontales.
- La asesoría de expertos en el diseño institucional de los programas.
- La socialización del programa.
- La calificación de la participación del gobierno.
- La participación de los partidos políticos es distinta, jamás se debe mezclar la función pública con los partidos políticos.
- Mesas de trabajo para la organización.
- Recomposición del tejido social y la cultura del cuidado.
- Configuración a partir de los lazos de solidaridad y el amor al lugar donde viven.
- El diálogo como un elemento vital en todo el proceso administrativo.
- Valorar la colonia y la generación de un sentimiento de apego territorial puede ayudar al diseño, continuidad e institucionalización de los programas innovadores.
- Acercamiento de los funcionarios públicos como vital para la creación de legitimidad desde las bases sociales.

TABLA 22. CUADRO ANALÍTICO DEL PROGRAMA DE INTERVENCIÓN POR OBJETIVOS (PIO)

¿Quiénes innovan? Actores	Origen de las acciones	Intereses y demandas	Factor innovador en la gestión pública local
+ Gobierno, autoridades locales: Guadalajara y Tlaquepaque. + Participación. Ciudadana y Secretaría de Desarrollo Social... ⁴³	+ Top-down + Presupuesto participativo. + Talleres para promover y generar equidad de género, de educación, para jóvenes, de comercio, pavimentación, seguridad y ecología.	+ Desconocen el motivo y los fines que persigue el programa. + Buscar una mejor comunicación social. + Renovación e imagen urbana. + Autoempleo, el autoconocimiento y la sensibilización en temas de género. + Reglamento de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Guadalajara.	+ Colaboración intermunicipal. + Una estrategia de atención consistente, específica y de mediano plazo. + Corresponsabilidad institucional. + Atendieron de manera directa las demandas de los ciudadanos. + Estrategia intermunicipal.
+ Ciudadanos, sociedad civil. + Asamblea Comunitaria de Santa Cecilia. + Asamblea de vecinos. + Líderes. + Representantes.	+ Bottom-up + Creación de liderazgos locales.	+ Desarrollo social, seguridad en las comunidades, desarrollo económico. + Arreglo de camellones, espacios verdes, mejoramiento de calles.	+ Participación de la ciudadanía. + Los ciudadanos se involucraban potencialmente en todo el proceso del programa. + Empoderamiento. + Compromiso. + Los vecinos realizarían funciones de supervisión y colaboración.
Sin iniciativa privada.			
En su conjunto.	Bottom-up y top-down + Nuevo reglamento de participación ciudadana. + Iniciativa ciudadana y de colaboración. + Desconcentración administrativa. + Nuevos mecanismos de participación	+ Continuidad en el tiempo. + Diagnósticos. + Equilibrio entre los actores. + Se calificó la participación del gobierno. + Creación de mesas de trabajo para la organización.	+ Conocimiento experto. + Continuidad a las acciones. + La inclusión del ciudadano en la toma de decisiones del gobierno. + El diálogo es vital en todo el proceso administrativo. + La apropiación por parte de los colonos.

⁴³ DIF, Instituto Municipal de las Mujeres, Secretaría de Seguridad Ciudadana, Consejo Municipal del Deporte (COMUDE), Jefatura de Área de Contacto Ciudadano, Secretaría de Administración, Secretaría de Cultura, Secretaría de Educación Municipal, Procuraduría Estatal, Secretaría de Promoción Económica, Secretaría de Medio Ambiente y Ecología, Secretaría de Obras Públicas, Secretaría de Promoción Económica, Secretaría de Justicia Municipal, Secretaría de Servicios Públicos Municipales, Instituto Municipal de Atención a la Juventud, Secretaría de Cultura Municipal.

¿Quiénes innovan? Actores	Origen de las acciones	Intereses y demandas	Factor innovador en la gestión pública local
	ciudadana.	<ul style="list-style-type: none"> + Organización comunitaria, la cohesión y la solidaridad vecinal. + Acciones transversales. + La asesoría de expertos a la hora del diseño institucional de los programas. + La socialización del programa. 	<ul style="list-style-type: none"> + La generación de un sentimiento de apego territorial puede ayudar al diseño, continuidad e institucionalización de los programas innovadores. + Creación de relaciones horizontales.

Fuente: Elaboración propia a partir de la construcción del caso.

**CAPÍTULO 4. *PLAN MAESTRO DE MOVILIDAD*
*URBANA NO MOTORIZADA, 2008-2009***

Introducción

El *Plan Maestro de Movilidad Urbana no Motorizada* es un programa que se originó durante los gobiernos de los años de 2008 y 2009, con muchas complicaciones tanto para su planeación como para su implementación. Este caso es relevante para la Nueva Gestión Pública y Gobernanza debido a que muestra la complejidad por la cual una política pública tiene que pasar desde su origen y planeación hasta su continuidad y pertinencia, es decir, hasta su institucionalización. En este sentido, hay que destacar que en esos dos años hay alternancia en el gobierno de Guadalajara: el programa se origina en un gobierno del PAN y pasa posteriormente a manos de un gobierno del PRI, lo cual configura un escenario complejo y pone a prueba los procesos de innovación administrativa y la capacidad de la burocracia tradicional de soportar estos cambios.

Además, los actores involucrados tienen un papel importante en el diseño del *Plan Maestro* debido a que son distintos, como supone la teoría de la gobernabilidad. La sociedad civil, consultoras nacionales e internacionales, los gobiernos en turno, o las universidades, entre muchos otros, tuvieron injerencia en todo el proceso administrativo de la política pública en cuestión. Finalmente, este caso resalta porque fueron necesarios muchos estudios durante el proceso, lo que nos lleva a reflexionar sobre los cambios institucionales, sociales y de territorialidad ya que el *Plan Maestro* modifica toda la ciudad de Guadalajara y su Zona Metropolitana.

La idea de creación del *Plan Maestro de Movilidad Urbana no Motorizada* comenzó a surgir durante los primeros meses del año 2008⁴⁴, durante el gobierno correspondiente de Alfonso Petersen Farah (2006-2009)⁴⁵ El antecedente inmediato fue

⁴⁴ En marzo de 2008, se anunció una inversión por valor de \$20.000.000 (veinte millones de pesos 00/100 M.N.) en la Calzada Independencia, en la que se adecuarían las banquetas para que los peatones pudieran circular libremente, así como para consolidar la primera ciclovía de la ciudad (“Destinarán 20 MDP para banquetas en Calzada Independencia”, 2008).

⁴⁵ Durante el mes de abril de 2007, en el marco del segundo Seminario Internacional de la Red de Ciclovías Unidas, el expresidente municipal de Guadalajara, Alfonso Petersen Farah (2006-2009) señaló que el proyecto *Ciclorutas* implementado durante el gobierno municipal de Guadalajara que encabezó Fernando Garza (2000-2003), se retomaría con el objetivo de hacer más eficiente la movilidad en la ciudad. Cabe mencionar que el proyecto planteado durante la administración de Fernando Garza no se concluyó debido a la inconformidad de los vecinos. En ese proyecto se invirtió entonces más de un millón de pesos en una ciclovía que pasaría por avenida La Paz, en la que se colocaron machuelos y boyas que

el programa *Ciclorutas*, cuyo objetivo era hacer más eficiente la movilidad en la ciudad. Esta propuesta fue presentada por el expresidente municipal Fernando Garza Martínez (2000-2003).

Entre los elementos característicos de ese programa destacan el interés del gobierno por crear una red de ciclovías, analizar la viabilidad técnica del plan, recuperar los espacios públicos o la participación ciudadana, entre otros. Por parte de la sociedad civil, una de las demandas principales fue que carecía de la infraestructura básica vial. El papel de la iniciativa privada fue asesorar la construcción de las ciclorutas para llegar, de forma conjunta, a un diseño de inter-modalidad entre transporte público, bicicleta y peatón y, así, incorporar criterios de accesibilidad y movilidad no motorizada en obras y proyectos de infraestructura vial (ver la siguiente tabla).

posteriormente serían retirados por los propios vecinos como muestra de su inconformidad. De esta manera, el expresidente municipal Alfonso Petersen afirmó: “la ciudad necesita apostar por alternativas de movilidad no motorizada, buscar espacios adecuados para ciclovías” (“Impulsan a la bicicleta como medio”, 2007).

TABLA 23. ORIGEN, INTERESES Y DEMANDAS DEL PLAN MAESTRO

Origen de las acciones	Intereses y demandas
+ <i>Top-down</i> 1) Estudios. 2) Proceso de validación social. 3) Experiencias internacionales. 4) Representantes de once estados de la República Mexicana. 5) Elecciones a las alcaldías municipales en Guadalajara. 6) Pedagogía urbana a través de la universidades.	1) Creación de una red ciclovías. 2) Viabilidad técnica. 3) Construcción de una red de ciclovías. 4) El costo de la misma se incrementaría. 5) La recuperación de espacios públicos. 6) Promoción de la bicicleta. 7) El retraso de la obra fue consecuencia de la transparencia en la contratación de las constructoras. 8) Participación ciudadana.
+ <i>Bottom-up</i> 1) No existía ningún estudio serio que revelara el número de rutas, accidentes o condiciones viales de los ciclistas. 2) Promovían el uso de la bicicleta.	1) Carecía de la infraestructura básica vial. 2) Criterios de sustentabilidad ambiental, equidad social y eficiencia económica. 3) No se garantizaron los mecanismos de toma de decisiones en el tema de movilidad no motorizada y no se le diera seguimiento.
1) Fomentarán el uso de la bicicleta en sus empresas. 2) Mesas de trabajo con expertos.	1) Asesorarán la construcción de ciclo rutas y al mismo tiempo formaran parte del equipo de trabajo para elaborar el Plan Maestro. 2) Destacaron los temas de distritos peatonales y redes ciclistas, medio ambiente y vialidad y transporte. 3) Meta: ciudadanizar el proceso de creación del plan.
<i>Bottom-up y top-down</i> 1) La participación ciudadana se definió como un proceso permanente a lo largo de la elaboración e implementación del Plan Maestro.	1) Estrategia de participación ciudadana. 2) Estrategia de socialización. 3) Inter-modalidad entre transporte público, bicicleta y peatón y así incorporar criterios de accesibilidad y movilidad no motorizada en obras y proyectos de infraestructura vial.

Fuente: Elaboración propia.

Al igual que en el capítulo anterior, la construcción del caso se ha realizado a partir de las preguntas ¿Por qué se innova? ¿Qué se innova? ¿Quiénes innovan? y ¿Cómo se innova? Además, las respuestas a estas cuestiones se complementan con características que no pueden quedar fuera del análisis para la innovación en los procesos de gestión pública local.

El marco de análisis que se ha usado para la reconstrucción de los casos es el mismo que ya se mencionó para el PIO: 1) La pluralidad de actores (sociales); 2) Participación de instancias gubernamentales; 3) Capacidad de institucionalización (permanencia en el tiempo); 4) Innovación social. Características: la capacidad del gobierno para potencializar, aprovechar y reforzar las experiencias de los ciudadanos y formular y resolver problemas.

4.1. Por qué se innova: los problemas públicos

La movilización de diversos grupos de la sociedad civil en la ciudad de Guadalajara fue lo que determinó la implementación del programa; los integrantes del movimiento entregaban volantes informativos que contenían información sobre estrategias de movilidad integrales y exhibían pancartas que buscaban persuadir a los conductores para utilizar otros medios alternativos de transporte. Entre las asociaciones que participaron destacan Ciudad para Todos, GDL⁴⁶ en Bici y Colectivo Ecologista de Jalisco (Mejía, 2008).

En este tenor, los ciclistas de Guadalajara y de la Zona Metropolitana afirmaron que se carecía de la infraestructura básica vial para poder transitar por la ciudad. La mayoría de los usuarios ciclistas eran adolescentes, deportistas, repartidores, cuerpos de protección, agentes viales, policías, personas que tenían vehículo motorizado pero decidían utilizar la bicicleta y, en ocasiones, complementar su recorrido con el transporte público, o quienes lo utilizaban como medio de transporte para ir de su casa a su trabajo con el objetivo de reducir sus gastos (Martínez, 2007, 24 de junio). Por otro lado, en Jalisco no existía ningún estudio serio que revelara el número de rutas, accidentes o condiciones viales de los ciclistas.

En junio de 2008, dos meses después de la primera movilización de la sociedad organizada, el Ayuntamiento del municipio de Guadalajara anunció la creación de una red de ciclovías dentro del municipio, que años más adelante se integró en la estrategia de movilidad no motorizada⁴⁷. Otra de las líneas de acción en materia de movilidad no motorizada implementadas dentro de la ciudad fue la firma del convenio de colaboración entre el Instituto para el Desarrollo de Políticas para el Transporte y el Ayuntamiento de Guadalajara, por medio del cual se acordó la inversión de 20 millones de pesos destinados a la creación de infraestructura para ciclovías, recurso que sería aplicado a lo largo del año 2008 (Redacción, 2008).

⁴⁶ Abreviatura de Guadalajara.

⁴⁷ Alfonso Petersen Farah señaló: “Vamos a hacer un ajuste de mobiliario urbano, estaremos obviamente respetando los espacios de estacionamiento, de tal manera que la ciclovía vendrá a generar una alternativa adicional de movilidad urbana” (Padilla, 2008, 11 de junio).

Además, Guadalajara fue la sede del II Congreso Nacional de Ciclismo Urbano (Martínez, 2008, 16 de marzo), al que se convocó a los distintos actores del país que promovían el uso de la bicicleta como medio de transporte para que expusieran sus proyectos, acciones y propuestas. En este sentido, Guadalajara fue un referente de cómo grupos de ciudadanos han hecho lo que en años no había ocurrido: congrega un buen número de los ciclistas que se mueven diariamente (“Demandan impulsar movilidad no motorizada”, 2008).

Diversas organizaciones consideraron que los esfuerzos que realizaban tanto el gobierno estatal como los gobiernos municipales para impulsar la movilidad no motorizada estaban desarticulados. En el Día Mundial sin Auto, los grupos ciclistas aprovecharon para realizar un recorrido de 16 kilómetros por la zona oriente de la ciudad a pie y en bicicleta, en el cual corroboraron las malas condiciones en las que se encontraban las calles, por ejemplo, con “banquetas con pisos en malas condiciones, llenas de obstáculos y obstruidas por infraestructura diversa, entre otros aspectos” (“Demandan impulsar movilidad no motorizada”, 2008). En este sentido, uno de los grandes obstáculos que enfrentaba la política de movilidad no motorizada era que los gobiernos invertían en vialidades que privilegiaban a los automovilistas, excluyendo métodos alternativos de transporte.

Por otro lado, el Ayuntamiento de Guadalajara publicó en el periódico *El Informador* una convocatoria dirigida a que la comunidad artística y cultural presentara propuestas de intervención en el espacio público “con proyectos de arte contemporáneo, en donde se podrá incluir instalaciones, artes visuales (proyecciones, piezas multimedia, vídeos), proyectos sonoros y otras expresiones artísticas” (“Convocatoria Proyectos para la Recuperación de Espacios Públicos”, 2009).

Las temáticas sobre las que versaba la convocatoria eran tres: espacio público y capital social; proyecto de cultura vial⁴⁸ y movilidad no motorizada; y medio ambiente

⁴⁸ Diversas organizaciones de la sociedad civil y autoridades estatales y municipales generaron una serie de campañas durante el año 2008 y 2009 con el objetivo de incorporar la bicicleta como medio alternativo de transporte. Los esfuerzos realizados por las organizaciones y las autoridades no resultaron suficientes, sobre todo en cultura vial y respeto al ciclista, “una experiencia común entre los ciclistas, a falta de ciclovías, es pedalear al tiempo que se pelea por espacio entre automóviles y camiones e incluso peatones

y ciudad sustentable. La finalidad de la convocatoria era la transformación de los hábitos sociales problemáticos, los cuales limitaban la construcción de una ciudad-sociedad sustentable, cohesionada, y con participación e incluyente.

Otro de los elementos que influyó en la implementación de *Plan Maestro de Movilidad Urbana no Motorizada* fueron las elecciones a las alcaldías municipales. El 1 de junio de 2009, el entonces candidato del PRI a la Alcaldía del municipio de Guadalajara, Aristóteles Sandoval Díaz, presentó ante los medios de comunicación su proyecto para Guadalajara, denominado *Creo en GDL*. Entre las propuestas de su proyecto se encontraba el fomento de una movilidad urbana integral para el municipio de Guadalajara, mediante el tren ligero, la ampliación de la línea 2 y la creación de una tercera línea, así como la creación de redes de transporte público e impulso de la movilidad no motorizada (“Primera fase de *Creo en GDL*”, 2009).

También los candidatos a las presidencias municipales de la Zona Metropolitana de Guadalajara por el PAN presentaron sus propuestas de movilidad urbana. Destacó la propuesta del candidato a la alcaldía de Guadalajara, Jorge Salinas Osornio, quien propuso la implementación de 10 parques lineales e “impulsar rutas alternativas de movilidad no motorizada, ‘desde colonias y barrios para integrarse en una red metropolitana de ciclovías” (“El PAN presenta propuesta de movilidad”, 2009).

Las acciones y foros de opinión continuaron durante todo el mes de julio de 2009; muestra de ello son las expresiones por parte de algunos expertos en movilidad como Guillermo Peñalosa, de la asociación *Walk and Bike For Life* (Sepúlveda, 2009, 20 de julio), que destacó que para lograr respeto por los peatones es necesario respetar los espacios destinados a ellos y en caso de no existir, el gobierno, las organizaciones y la ciudadanía deben gestionar los espacios necesarios para peatones y ciclistas, creando con ello un entorno en armonía con los diversos modos de transporte en la ciudad.

que invaden los espacios reservados para el uso de la bicicleta. (“Guadalajara pedalea hacia una movilidad alternativa”, 2009).

4.2. Qué se innova

El *Plan Maestro de Movilidad no Motorizada* diseñó una estrategia de participación ciudadana. Los objetivos de participación ciudadana que se plantearon fueron propiciar un acercamiento con la ciudadanía para comprender sus preocupaciones y necesidades en temas de movilidad, favorecer la participación entre los diferentes actores sociales y generar una apropiación social de este proceso y sus resultados.

La metodología para lograr esos objetivos incluyó la creación y formación de comités de participación técnicos y ciudadanos; reuniones específicas con diferentes actores sociales del ámbito público y ciudadano; talleres de participación abiertos a la ciudadanía en general; sesiones de sensibilización dirigidas a actores del ámbito público, empresarial, académico y vecinal; grupos focales; y aplicación de encuestas y elaboración de una página web. La participación ciudadana se definió como un proceso permanente a lo largo de la elaboración e implementación del plan maestro.

En marzo del año 2008 se comenzó con el primer análisis que determinaría la viabilidad técnica de la construcción de una red de ciclovías dentro de la Zona Metropolitana de Guadalajara en un trabajo en conjunto con diversas organizaciones de la sociedad civil. En la primera reunión se definieron las condiciones necesarias, así como la estructura del estudio que determinaría la viabilidad de un proyecto de movilidad no motorizada. Entre los participantes se encontraban autoridades del Ayuntamiento de Guadalajara, el Organismo Coordinador de la Operación Integral del Servicio de Transporte Público del Estado y organizaciones no gubernamentales (Covarrubias, 2008, 5 de marzo), destacando el Colectivo Ecologista de Jalisco, principal promotor del proyecto. El estudio solicitado fue *Origen y destino*, que sirvió de referente para la adaptación de las primeras ciclovías debido a que era necesario que la ruta contara con la demanda necesaria de ciclistas y evitar con ello la creación de un proyecto sin demanda. Con esta primera acción se conformó la fase inicial de lo que en 2010 fue el *Plan Maestro de Movilidad Urbana no Motorizada*⁴⁹.

⁴⁹ A principios del año 2010, se presentó un adelanto del contenido del *Plan de Movilidad Urbana no Motorizada*, que contemplaba la creación de 15 corredores ciclistas y 25 zonas accesibles a peatones y personas con discapacidad a lo largo de los municipios que conformaban la Zona Metropolitana de Guadalajara. “Jesús Arreola Chávez, director técnico del plan, explicó que las zonas de accesibilidad consisten en la adaptación con zonas peatonales y de carriles de centros históricos; a su vez María Elena de la Torre, gerente operativo del plan, afirmaba que en una primera fase se pretendía que los

En abril de 2008 comenzó el proceso de evaluación técnica para trazar la red metropolitana de ciclovías. El grupo técnico recorrió algunas de las trece rutas de ciclovía propuestas por el Consejo Ciudadano de Movilidad no Motorizada y *Vía RecreActiva*. Asimismo, se analizó la geografía, los flujos, la demanda y a los usuarios actuales y los posibles; se trazaron propuestas, se verificaron y consultaron. El objetivo fue diseñar un plan de red metropolitana para los siguientes diez años (Martínez, 2008, 24 de abril).

También en abril de 2008 se presentó el proyecto “cuadrante Vallarta” (“Alistan Cuadrante Vallarta”, 2008), que contemplaba la rehabilitación de la Glorieta La Minerva y de las Avenidas Vallarta, La Paz y de la calle López Cotilla con el objetivo de generar un reordenamiento de la zona, áreas peatonales y espacios públicos, privilegiando a las personas sobre los automóviles, así como fortalecer la vegetación.

El 19 de mayo de 2008, la Secretaría de Vialidad y Transporte (SVT) comenzó un estudio para analizar las posibilidades de redistribuir el espacio en dicha vía. Se consideró que podría reducirse un poco uno de los dos carriles para vehículos y tomar de 15 a 20 centímetros de la banqueta, de modo que se completarían los 1,5 metros que se requieren de cada lado para trazar la ciclovía (Martínez y Pérez, 2008).

Por otro lado, el 22 de mayo, el periódico *El Informador* (“Realizan consulta ciudadana”, 2008) publicó en su edición impresa que el Ayuntamiento de Guadalajara había comenzado con el proceso de validación social de las ciclovías. Dicho proceso constaba de una encuesta que permitió conocer la percepción de los ciudadanos sobre las ciclovías como una alternativa de traslado. La consulta arrojó que el 56% de los encuestados estaría dispuesto a utilizar la bicicleta como medio de transporte; el 60% había escuchado hablar de la construcción de las ciclovías; al 67% le parecía “buena” la idea de construir las ciclovías, ya que reconocían que ello reduciría la contaminación y disminuiría el tránsito vehicular (“Ciudadanos respaldan ciclistas”, 2008). La encuesta se realizó a 114 comerciantes de las vialidades por donde pasaría la ciclovía y, del total, 108 se declararon a favor.

ayuntamientos construyeran 5 corredores ciclistas con 127,2 kilómetros y cinco zonas de accesibilidad” (Martínez, 2010, 23 de febrero).

En agosto de 2008, después de haber transcurrido dos meses desde el anuncio oficial de la construcción de ciclovías en el municipio de Guadalajara, el presidente municipal, Alfonso Petersen Farah, indicó que el costo de la misma se incrementaría en un millón de pesos dentro de la primera de dos etapas. Ese mismo mes, cuando la primera etapa de la ciclovía estaba a punto de concluir, el presidente municipal anunció en rueda de prensa que para el año 2012 se esperaba que del total de traslados en la ciudad el 7 por ciento correspondiera a viajes en bicicleta (Valle, 2008, 19 de agosto).

En la presentación del trabajo de grupos de la sociedad civil integrados en el Consejo Ciudadano para la Movilidad No Motorizada, el Consejo tenía entre sus objetivos “proponer medidas para la adecuación de las políticas públicas a criterios de sustentabilidad ambiental, equidad social y eficiencia económica, y a través de una contraloría ciudadana vigilar la continuidad y cumplimiento de los procesos” (“Instalan Consejo Ciudadano para la Movilidad”, 2008).

Para el caso de Guadalajara, el Consejo presentó un diagnóstico a partir del cual se proyectaron 367 kilómetros de ciclorutas, que abarcarían 120 calles y avenidas. En este sentido la red de ciclovías tendía a ser:

1. Directa: el proyecto debe conectar atajos, facilitar la entrada a las calles que cruza, con señales adecuadas y ciclovías rectas en la medida de lo posible, evitando los rodeos.
2. Segura: los diseños viales deben maximizar la seguridad para la bicicleta. Se debe poner especial atención en las intersecciones de vías ciclistas con vialidades.
3. Atractiva: deben integrarse adecuadamente al entorno y promover su paso por lugares atractivos.
4. Cómoda: se deben promover pavimentos adecuados, ancho suficiente para la bicicleta y no debe haber necesidad de bajarse de la bicicleta para cruzar.
5. Continua: se debe formar una red coherente que integre orígenes y destinos, a través de una consistencia de imagen, continuidad en características físicas, rutas sin interrupciones y con señalizaciones adecuadas (“Licitarán ciclovías a escala internacional”, 2008).

Los trabajos para la realización del *Plan Maestro de Movilidad Urbana no Motorizada* para la Zona Metropolitana de Guadalajara comenzaron a finales del año

2008 para su presentación en el año 2010. Dentro de las evaluaciones iniciales se dio preferencia a expertos locales y no a empresas extranjeras como Alta Planning, consultora colombiana contemplada en un primer momento, quedando finalmente las empresas locales Arquitectura Urbana y Taller Actur, que estuvieron apoyadas por organismos de la sociedad civil como Guadalajara 2020 y Colectivo Ecologista de Jalisco, así como con las propuestas de la Red Ciclista de Guadalajara y del Instituto para Desarrollo de Políticas para el transporte (Padilla, 2008, 22 de octubre). El *Plan Maestro* buscaba involucrar a los municipios de Guadalajara, Zapopan, Tonalá, Tlaquepaque, Tlajomulco y el Salto (Padilla, 2008, 22 de octubre), buscando con ello un proceso transparente, desde los estudios hasta la construcción de los proyectos contenidos en el plan.

En este sentido, la injerencia de la sociedad civil tuvo un peso considerable a la hora de la toma de decisiones. El Colectivo Ecologista de Jalisco (CEJ), junto con el Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo (ITDP por sus siglas en inglés) dieron a conocer a principios de diciembre de 2008 un proyecto de red de movilidad metropolitana (“Promueven red de movilidad”, 2008). El proyecto consistía en la creación de una red ciclista de 523 kilómetros de longitud a través de los municipios de Guadalajara, Zapopan, Tonalá y Tlaquepaque y planteaba reconfigurar los carriles vehiculares, implementar vías exclusivas para el ciclista, mejoramiento de banquetas, pasos peatonales y la reducción de la velocidad automovilística.

Posteriormente, en el mes de enero de 2009, el Ayuntamiento de Guadalajara informó sobre la modificación de las obras de la ciclovía del municipio, finalmente programadas para el mes de marzo con un presupuesto asignado de 20 millones de pesos. El entonces director de Obras Públicas del Ayuntamiento de Guadalajara explicó que el proyecto constaba de dos etapas, informando un avance del 98% en la primera etapa y la etapa final para el mes de marzo del mismo año (Pérez, 2009, 6 de enero). Es importante destacar que el aumento presupuestario fue originado por los accidentes de los automóviles que no respetaban los espacios dedicados a la ciclovía, dañando con ello parte del mobiliario correspondiente a la ciclovía⁵⁰.

⁵⁰ El Gobierno del Estado tenía en 2008 un presupuesto de \$59.000.000 (cincuenta y nueve millones de pesos 00/100 M.N.) para estudios y proyectos, de los cuales se dispondría la sexta parte, es decir alrededor de \$9.833.000 (nueve millones ochocientos treinta y tres mil, pesos 00/100 M.N.) (“Duplican proyectos para ciclovías”, 2008).

4.3. Quiénes innovan

El diseño del *Plan Maestro* fue evaluado a partir de funcionarios del Ayuntamiento de Guadalajara y organismos civiles como Guadalajara en bici y Colectivo Ecologista de Jalisco, organizaciones de la sociedad civil; es decir, hubo una relación constante en el momento del diseño y diagnóstico de las ciclovías que se implementaron posteriormente.

En este sentido, las principales propuestas del *Plan Maestro* fueron:

- “Aunado a la construcción de las ciclovías, realizar una campaña de educación vial para convivir en la vía pública: peatones, ciclistas y automovilistas.
- Recuperación de espacios públicos.
- Acciones para aminorar la exposición de los ciclistas a emisiones contaminantes.
- Reforestación de las rutas por donde pase una ciclovía” (Martínez, 2008, 16 de marzo).

Organismos de la sociedad civil que apoyaban el uso de la bicicleta como medio de transporte se unieron y exigieron a las autoridades involucradas en el diseño e implementación de las ciclovías que se ajustasen a los cánones internacionales y, sobre todo, pidieron que la ciclovía que se planteó en la Calzada Independencia no se construyera sobre la banqueta, sino sobre el arroyo vehicular, ya que de hacerla sobre la banqueta “se sacrificará espacio para los peatones, los cuales tienen prioridad en un esquema de movilidad urbana no motorizada” (“Exigen ciclovía en arroyo”, 2008).

El Ayuntamiento de Guadalajara y organismos de la sociedad civil trabajaron de forma conjunta en una propuesta durante más de ocho meses, propuesta que contemplaba una red de ciclovías en más de 120 vialidades de la ciudad de Guadalajara, de las cuales más del 50 por ciento estaban consideradas “como calles con carriles ‘exclusivos’ para velocípedos” (“Duplican proyectos para ciclovías”, 2008).

Organizaciones de la sociedad civil como empresas privadas intervinieron en el diseño de ciclovías, ya que se estaba planeando a largo plazo e incorporar a la ZMG. De

esta manera, en una de las principales avenidas de la ciudad, Avenida 8 de julio⁵¹, se incluyó una ciclovía que conectaría dicho espacio desde el Periférico a la calle Mezquitera; hacia el sur, la ciclovía conectaría hasta el municipio de Tlajomulco (en una segunda etapa de construcción). Por tal motivo, el Colectivo Ecologista afirmó que para la operación de las ciclorrutas era menester una infraestructura adecuada para que los autos no invadieran las zonas exclusivas para el uso de la bicicleta. Por su parte, Monraz Villaseñor dio a conocer que se estaban realizando gestiones con la empresa Cemex para que se entregara en comodato un terreno de dos hectáreas junto a la planta cementera, donde se instalaría la Terminal Sur del Macrobus (Pérez Vega, 2008, 20 de mayo).

El entonces presidente municipal de Guadalajara, Alfonso Petersen Farah, realizó el anuncio de una inversión por valor de \$20.000.000 (veinte millones de pesos 00/100 M.N.) para la creación de 10 kilómetros de ciclopistas en 11 rutas que fueron resultado de propuestas de gobiernos municipales anteriores, estudios hechos durante la administración de Alfonso Petersen y aportaciones de grupos de la sociedad civil. En Guadalajara diariamente se realizaban 212 mil viajes en bicicleta por la ciudad (“Firman convenio para crear ciclovías”, 2008).

Bernardo Baranda, exdirector del organismo internacional Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo (ITDP) de México, fue uno de los asesores que contribuyó en coordinación con el Ayuntamiento de Guadalajara y el Consejo Ciudadano de la *Vía RecreActiva*, al diseño de los primeros diez kilómetros de ciclovía en la ciudad⁵².

A finales del mes de agosto de 2008, se instaló el Consejo Ciudadano para la Movilidad Sustentable de la Zona Metropolitana de Guadalajara, que emitió su primera recomendación, en la cual exhortó a las autoridades estatal y municipal para que la

⁵¹ Que se remodeló con una inversión de 80 millones de pesos

⁵² “Y, en su primer recorrido en bici, realizó algunas recomendaciones y observaciones: Cualquier calle es susceptible a ser adaptada al uso de la bici, con modificaciones; es necesario adaptar las vialidades y hacer un diseño integral con buen señalamiento para que los vecinos y la gente sepan de qué se trata, además de infraestructura de calidad; deben considerarse estudios que midan los aforos vehiculares, velocidades y vueltas; posteriormente, se habrá de pensar en una red con un sistema bien integrado al resto de los modos de transporte, peatonales y públicos; con más estudios” (Martínez, 2008, 6 de mayo).

Movilidad no Motorizada “se convierta en una política pública de modelo de ciudad, y que la contratación y las tareas relativas a este proyecto se realicen (realizaran) con transparencia y tomando en cuenta a organismos civiles” (“Instalan Consejo Ciudadano”, 2008).

El Organismo Coordinador de la Operación Integral del Servicio de Transporte Público (OCOIT) del Gobierno del Estado de Jalisco, a través de su extitular Diego Monraz Villaseñor, señaló que las estaciones del BRT⁵³ y el Tren Ligero contemplarían ciclopuertos y, con ello, impulsarían el uso alternativo de transporte e invitarían a los ciudadanos a dejar de usar el automóvil (“Firman convenio para crear ciclovías”, 2008).

La Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco (Sedeur) recomendó que la ciclovía de la calzada Independencia fuera por la calle y no por la banqueta, como se planteó en un inicio. Ante dicha recomendación, el expresidente municipal Alfonso Petersen Farah afirmó que la seguridad del peatón era un factor imperativo y que unir al peatón con el ciclista en el mismo espacio podría representar un riesgo. Para dicho funcionario, la propuesta del municipio fue que la ciclovía se ubicara en el carril derecho de vehículos. Asimismo, añadió que conocía experiencias internacionales en las que las ciclovías en las banquetas representaban la mejor alternativa. Sin embargo, afirmó que Guadalajara no estaba preparada para este tipo de convivencia (Reséndiz, 2008, 20 de mayo).

Después de un análisis técnico, la ciclovía propuesta en la Calzada Independencia tuvo limitaciones espaciales, informó el Instituto de Desarrollo de Políticas para el Transporte (ITDP)⁵⁴. Posteriormente, se hizo hincapié en que la

⁵³ El BRT, que significa *Bus Rapid Transit*, por sus siglas en inglés es un transporte articulado implementado por el Gobierno estatal durante la gestión del exgobernador Emilio González Márquez (2007-2013), que circula por la Calzada Independencia-Avenida Gobernador Curiel, cruzando la ciudad de Guadalajara de norte a sur. Popularmente se conoce como ‘Macrobus’.

⁵⁴ El problema fue que la Calzada Independencia carecía de uniformidad en dimensiones, siendo más angosta en el tramo sur, por lo que la ciclovía, que debería contar con un metro de ancho, tuvo que adaptarse a las medidas de la calzada en la zona sur. Eugenio Arriaga, entonces director de Vinculación Política del Ayuntamiento de Guadalajara señaló que “dadas las condiciones de las banquetas, tendremos ciclorrutas híbridas o flexibles”. Asimismo, Bernardo Baranda director en México del ITDP señaló que “alrededor de julio vamos a estar en condiciones de poder dar el siguiente paso, que es propiamente el proyecto ejecutivo de cada uno de los proyectos”. (“Encuentran limitantes en ciclovía”, 2008).

ciclovía propuesta en la Calzada Independencia se haría por el arroyo vehicular y no por la banqueta, como se había proyectado inicialmente, debido a que la banqueta era muy angosta en el tramo sur de la calzada, por lo que era más factible que fuera a nivel de calle, con una barrera física que garantizara la seguridad de los ciclistas (“Ciclopista modelo en Federalismo”, 2008).

Los técnicos del Instituto para el Transporte y el Desarrollo de Políticas (ITPD)⁵⁵ analizaron las condiciones de la Calzada Independencia y entregaron al Ayuntamiento de Guadalajara una evaluación con los argumentos técnicos para tomar la mejor de las decisiones. Entre las recomendaciones, estaba que una vía ciclista debe ir por la banqueta (Martínez, 2008, 19 de mayo).

Al final, las autoridades tomaron la decisión de que la ciclovía de la Calzada Independencia se realizara por la banqueta, ya que realizarla abajo afectaría a los automovilistas. La acera se ampliaría a cinco metros y por un extremo se marcó la banda ciclista en tramos que medirían 1,50 metros, el mínimo establecido según estudios realizados. La tendencia mundial en el diseño vial es reducir el ancho de los carriles para vehículos con el objeto de conservar velocidades moderadas en las calles y avenidas, pero para los técnicos viales de la Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco (Sedeur) y la Secretaría de Vialidad y Transporte, el reducir de 3,25 a tres metros las vías automovilistas representaba un riesgo, ya que no podrían maniobrar camiones ni ambulancias.

Además, José Palacios, empresario y entonces presidente del Consejo de Directores de Guadalajara 2020 indicó que la insistencia en la elaboración de un *Plan Maestro* es que este fuera el eje rector de las ciclovías, además de generar una gobernanza con los distintos actores que intervienen en el proyecto a través de un Consejo (“Piden plan maestro para ciclovías”, 2008).

El gobierno del Estado de Jalisco emitió una convocatoria para que una empresa consultora estadounidense se hiciera cargo del proyecto del *Plan Maestro* de vías ciclistas, a pesar de contar con el apoyo gratuito del Instituto de Políticas para el

⁵⁵ Dicha institución promueve el desarrollo sustentable y las políticas de transporte equitativas.

Transporte y el Desarrollo. La justificación fue que el Instituto no contaba con la experiencia necesaria. El excoordinador general del *Programa de Movilidad no Motorizada* en Guadalajara, Eugenio Arriaga Cordero, confirmó que los elegidos para el proyecto eran Alta Panning y el director ejecutivo de Walk and Bike for Life, Guillermo Peñalosa; el objetivo era que asesoraran en la construcción de ciclo rutas y, al mismo tiempo, formaran parte del equipo de trabajo para elaborar el *Plan Maestro*. El gobierno de Guadalajara justificó la contratación de dichas empresas indicando que ellos habían iniciado el plan maestro de Portland, la ciudad más amigable con el uso de la bicicleta en Estados Unidos.

En este marco, el *Plan Maestro* de ciclovías pretendió reunir las propuestas de los municipios metropolitanos (Reséndiz, 2008, 25 de junio). Representantes de once estados de la República Mexicana conformaron en junio de 2008 la Red Nacional de Ciclismo Urbano con el objetivo de impulsar el uso de la bicicleta como medio de transporte. Como primera acción, presentaron una propuesta a nivel federal para la promoción de la bicicleta. La red se conformó durante el Primer Congreso Nacional de Ciclismo Urbano realizado en la Ciudad de México; Guadalajara fue la sede de la segunda edición en 2009 (“Crean red nacional”, 2008).

Una acción que tomó el Ayuntamiento de Guadalajara para fomentar el uso de la bicicleta fue la firma de un convenio con los representantes de diversos medios de comunicación del Estado con el objetivo de que estos fomentaran el uso de la bicicleta en sus empresas. El presidente municipal, Alfonso Petersen Farah, señaló que el convenio consistía en que los medios de comunicación realizaran sus actividades en bicicleta el tercer lunes de cada mes. Otra estrategia era colocar ciclopuertos en distintos puntos de la ciudad y la construcción de la ciclopista “modelo” (“Firman convenio para fomentar”, 2008).

Posteriormente, las universidades también firmaron un convenio de colaboración con el Ayuntamiento; entre ellas destacaban la Universidad de Guadalajara, Universidad del Valle de Atemajac, Universidad Panamericana y Universidad Autónoma de Guadalajara. A través de dicho convenio se pretendió impulsar “una pedagogía urbana a través de la universidades, con la intención de fomentar la movilidad no motorizada en

el sector estudiantil” (“Piden seguridad, estacionamientos”, 2008). Durante la firma del convenio, los rectores se comprometieron a promover el uso de la bicicleta como medio de transporte, pero también hicieron la petición de garantizar seguridad para los ciclistas, ciclopuertos y la elaboración de una estrategia de socialización del proyecto de movilidad no motorizada⁵⁶.

Por otra parte, la Dirección de Cultura del Ayuntamiento de Guadalajara, a través de la empresa BKT, instaló alrededor de 200 ciclopuertos en diversos puntos de la ciudad como escuelas, museos, oficinas de gobierno, estaciones del Tren Ligero y paradas de autobús, con un coste total de \$350.000 (trescientos cincuenta mil pesos 00/100 M.N.) (“Guadalajara pedalea”, 2009). Al mismo tiempo que avanzaba la construcción de la ciclovía, se trabajaba en la implementación de un proyecto complementario denominado *Mejor en Bici*, en el que las personas podían tener acceso a una bicicleta pública entregando un depósito por valor de 200 pesos y una identificación oficial en los módulos de atención (Saavedra, 2008, 21 de octubre).

Además, Diego Monraz, director del Sistema de Tren Eléctrico Urbano (Siteur), señaló que en breve abrirían la licitación internacional para el *Plan Maestro de Movilidad no Motorizada de Jalisco*; sería el eje rector para el diseño y trazo de las ciclorrutas, las características del transporte público, espacios peatonales, señalética y los materiales de construcción.

En julio de 2009, nueve meses después del inicio de la estructuración del *Plan Maestro de Movilidad no Motorizada*, comenzaron a celebrarse mesas de trabajo con expertos en temas de movilidad de AU Consultores, empresa encargada del plan, en las que destacaron los temas de distritos peatonales y redes ciclistas, medio ambiente y vialidad y transporte. El objetivo principal de la creación de las mesas era *ciudadanizar* el proceso de creación del plan, como expresó el coordinador del proyecto, Mario Córdova: “la idea del plan es que sea de mucha apropiación ciudadana, porque si hacemos un documento tradicional de planeación va a pasar a ser de los documentos que nunca se aplican” (Sepúlveda, 2009, 15 de julio).

⁵⁶ Además, Alfonso Petersen recorrió diversas avenidas y calles de la ciudad con el objeto de comprobar la viabilidad para construir corredores verdes y parques lineales en el oriente del municipio de Guadalajara (“Piden seguridad, estacionamientos”, 2008).

Continuaron de manera positiva con la creación de las mesas y talleres de trabajo, dando como resultado recomendaciones realizadas por los ciudadanos participantes. Algunas de las recomendaciones más destacadas fueron la intermodalidad entre transporte público, bicicleta y peatón, o la incorporación de criterios de accesibilidad y movilidad no motorizada en obras y proyectos de infraestructura vial. Un total de 2010 personas participaron en las mesas de trabajo, junto con asociaciones como AU consultores, Colectivo Ecologista de Jalisco, Ciudad para Todos y la Universidad ITESO (Hernández, 2009, 17 de julio).

Durante los días 18, 19 y 20 de septiembre del 2009, la ciudad de Guadalajara fue sede del II Congreso Nacional de Ciclismo Urbano. El congreso tuvo como tema principal la movilidad no motorizada y los beneficios del uso de la bicicleta como medio alternativo de transporte. El encuentro contó con la participación de los entonces rectores del ITESO y de la UdeG, Juan Luis Orozco y Marco Antonio Cortés Guardado, respectivamente, así como el presidente municipal de Guadalajara, Alfonso Petersen Farah, y el presidente municipal electo, Jorge Aristóteles Sandoval Díaz, miembros de organizaciones ciudadanas de diversas partes del mundo, expertos internacionales, embajadas y medios internacionales (“Afinan detalles”, 2009).

4.4. Factores de innovación

4.4.1. Pluralidad de actores

La siguiente tabla⁵⁷ muestra como el *Plan Maestro de Movilidad no Motorizada de Jalisco* es una iniciativa caracterizada por la gran pluralidad de actores involucrados en el proyecto.

TABLA 24. ACTORES DEL PLAN MAESTRO DE MOVILIDAD URBANA NO MOTORIZADA

Gobierno
1) Instituto para el Desarrollo de Políticas. 2) Ayuntamiento de Guadalajara. 3) Secretaría de Vialidad y Transporte. 4) Otro municipio: Tlaquepaque. 5) Organismo Coordinador de la Operación Integral del Servicio de Transporte Público (OCOIT).

⁵⁷ Ver tabla completa en el apartado de conclusiones de este capítulo.

7) Secretaría de Desarrollo Urbano. 8) Director de Vinculación Política. 9) Representantes de 11 Estados de la República Mexicana 10) Presidente municipal. 11) Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo (ITDP). 12) Universidades ⁵⁸ . 13) Sistema de Tren Eléctrico Urbano.
Sociedad Civil
1) ONG: Ciudad para Todos, GDL en Bici y Colectivo Ecologista de Jalisco. 2) Usuarios ciclistas: adolescentes, deportistas, repartidores, cuerpos de protección, agentes viales, policías. 3) Colectivo Ecologista de Jalisco. 4) Consejo Ciudadano para la Movilidad Sustentable de la Zona Metropolitana de Guadalajara. 5) El Consejo Ciudadano de la <i>Vía RecreActiva</i> . 6) Asociación <i>Walk and Bike For Life</i> .
Iniciativa privada
1) José Palacios, empresario y presidente del Consejo de Directores de Guadalajara 2020. 2) Consultora estadounidense. 3) Alta Panning y el director ejecutivo de <i>Walk and Bike for Life</i> . 4) Empresa Cemex. 5) Arquitectura Urbana y Taller Actur. 6) Empresa BKT. 7) Empresa AU Consultores.

Elaboración propia.

Como puede observarse, el sector gubernamental y las instancias públicas han participado considerablemente en el *Plan Maestro*, contabilizándose alrededor de 13 actores del sector público; la sociedad civil y la iniciativa privada aparecen en un rango inferior, lo que significa que hay una tendencia a una mayor injerencia del aparato gubernamental.

4.4.2. Coordinación de instancias gubernamentales

El plan trazado por el Ayuntamiento consistía en el diseño de una red inicial de 11 ciclovías que contemplaba las propuestas de los anteriores gobiernos, así como miembros de diversos grupos de la sociedad civil. La implementación de las ciclovías por parte del Ayuntamiento de Guadalajara contó con el apoyo del entonces coordinador de la Movilidad en Jalisco y la Zona Metropolitana de Guadalajara, Diego Monraz Villaseñor, que afirmó que el municipio tendría a su disposición los estudios de origen y destino (“Se invertirán 20 MDP”, 2008) que ya habían sido realizados para la implementación del proyecto de la red de ciclovías en la zona metropolitana.

⁵⁸ Universidad de Guadalajara, Universidad del Valle de Atemajac, Universidad Panamericana y Universidad Autónoma de Guadalajara

El proyecto incluía un sendero peatonal para que los transeúntes pudieran pasear por el monumento (Glorieta La Minerva⁵⁹). Por ello, en la calle López Cotilla se proyectó un corredor en tres bloques: el primero sería de diseño; el segundo, cultural, y el tercero sería gastronómico. El proyecto costaría alrededor de 500 millones de pesos y el Ayuntamiento de Guadalajara invertiría solamente 63 millones; el Consejo de Colaboración Municipal obtendría a través de participaciones federales, estatales y aportaciones de la iniciativa privada (“Alistan *Cuadrante Vallarta*”, 2008).

Durante el mes de agosto de 2008, el municipio de Tlaquepaque presentó un proyecto para la implementación de ciclovías barriales que se implementaría al interior de las colonias del municipio, conectando sitios de interés tales como iglesias, tiendas y parques con un punto común en el centro de Tlaquepaque. Con esto, se contribuía a generar una identidad y una apropiación del espacio público por parte de los habitantes de las colonias del municipio. Fue necesario incluir en el proyecto algunas modificaciones dictadas por la Secretaría de Vialidad, así como por el Organismo Coordinador de la Operación Integral del Servicio Público del Estado (Jaime, 2008, 10 de agosto), a diferencia del proyecto elaborado por Guadalajara, en el que las ciclovías se trazaron en grandes avenidas.

En septiembre de 2008, en los ayuntamientos integrantes de la Zona Metropolitana de Guadalajara se analizaba la aprobación del *Plan Intermunicipal de Desarrollo Urbano* (PIDU). El plan intermunicipal planteaba mejorar la calidad de vida de los habitantes de la Zona Metropolitana de Guadalajara fijando el objetivo temporal en 2030; entre los objetivos del plan se incluía el incremento de espacios verdes como una parte de la solución al problema ambiental. En cuanto a lo relacionado con la movilidad se proponía mejorar el transporte público y la inclusión de modalidades no motorizadas con el objetivo de lograr “calidad de vida altamente dependiente de una movilidad urbana con mayor interacción social y menos costo ambiental” (“Proyectan duplicar áreas”, 2008), ya que las vialidades de la ciudad priorizaban el transporte privado.

⁵⁹ Además, se planteó la construcción de una ciclovía por Avenida La Paz, desde Emilio Castelar hasta Chapultepec, para continuar por Avenida Vallarta y cerrar en Emilio Castelar.

En abril del año 2009 se anunció la construcción de una segunda etapa en la ciclovia del municipio de Guadalajara.⁶⁰ El anuncio estuvo a cargo del coordinador del proyecto de ciclovías en el municipio, Eugenio Arriaga, quien detalló que solo faltaban detalles menores como la colocación de boyas para proteger a los ciclistas y la señalización vertical. La segunda ciclovia estaba proyectada en la avenida 8 de Julio desde la calle Quetzal hasta el límite con Tlaquepaque, con una inversión estimada en 20 millones de pesos (Covarrubias, 2009, 3 de abril). Por último, el funcionario expresó que “se debe cambiar la visión de la ciudad en la que durante mucho tiempo se ha privilegiado al automóvil, y ahora se tiene que pensar en los grupos vulnerables y como se protegerá al medio ambiente con la disminución de vehículos” (Covarrubias, 2009, 3 de abril).

El plan maestro contempló conectar a los ocho municipios metropolitanos a través de 1.544 kilómetros de ciclovías; la primera etapa, diseñada para Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá y Tlajomulco, constó de 160 kilómetros lineales. Se propusieron cinco distritos peatonales y cinco corredores ciclistas y seis ciclovías⁶¹.

El municipio de Tlajomulco de Zúñiga, perteneciente a la Zona Metropolitana de Guadalajara, fue de los primeros en estudiar la posibilidad de construir redes ciclistas, con proyectos como los de ampliación y colocación de ciclovías en avenida Colón y un parque lineal sobre la carretera Santa Fe-Tlajomulco. Para la realización de la obras, el municipio de Tlajomulco firmó un convenio con las asociaciones civiles Guadalajara 2020 y Colectivo Ecologista de Jalisco, en el que las asociaciones se comprometían a brindar asesoría técnica. A la vez, se buscó el apoyo de empresas privadas para la financiación de proyectos, así como su posterior mantenimiento (Herrejón, 2010).

En mayo de 2010, la Secretaría de Vialidad y Transporte reconoció el *Plan Maestro de Movilidad Urbana no Motorizada* como documento rector para emitir

⁶⁰ En la construcción de la segunda etapa en 2009, se presentó un incremento sobre el presupuesto inicial similar a la situación de la primer ciclovia, pasando de tres a 24 millones de pesos, aumento que se justificó por la colocación de árboles en camellones, luminarias, boyas y un balizamiento en los accesos, destacando que el aumento en el monto asignado a la obra traería consigo beneficios a la ciudad y que en 31 años no se habían realizado mejoras a las banquetas ni a las luminarias.

⁶¹ Fueron las siguientes: Periférico Norte-Malecón. Tesistán-Ávila Camacho-Alcalde-Revolución-Río Nilo. Camino al Iteso-Arboleda-Cruz del Sur-Bernardo de Balbuena-Circunvalación-Plutarco Elías Calles. Javier Mina-Gigantes-Pedro Moreno-Morelos-Inglaterra. Juan Pablo II-Belisario Domínguez-González Gallo (Blanco, 2010, 10 de marzo).

dictámenes sobre obras que se realizaran en la ciudad. El documento presentado estableció que podía instalarse en la ciudad una red de 1.590 kilómetros de ciclovías y corredores peatonales, así como zonas de accesibilidad preferencial (Pérez Vega, 2010, 19 de mayo).

4.4.3. Capacidades e institucionalización

Tras las elecciones de 2009, Jorge Aristóteles Sandoval Díaz, del PRI, fue elegido como nuevo presidente municipal de Guadalajara, por lo que la continuidad de la construcción en la ciclovías quedaba a cargo de la nueva administración.

Entre las acciones del nuevo gobierno del municipio de Guadalajara estuvo la gestión de recursos económicos con el gobierno del Estado para la construcción de ciclovías en el municipio, complementando la inversión extranjera que se destinó al proyecto, así como la creación de nuevos módulos de préstamo para bicicletas (Vivar, 2012, 12 de febrero).

En febrero de 2010, después de conocer la inversión para la ampliación de la red de ciclovías en Guadalajara, se presentó la primera etapa del *Plan de Movilidad Urbana no Motorizada*. El consultor de la empresa encargada del diseño del plan afirmó que el proyecto tendría un costo aproximado de 127 millones de pesos en su primera etapa (Nuño, 2010, 23 de febrero); por su parte, el Coordinador del Proyecto de Movilidad Urbana del Gobierno del Estado, Diego Monraz Villaseñor, expresó que era necesaria la participación y coordinación de todos los municipios de la zona metropolitana de Guadalajara.

A principios del mes de marzo la alcaldía de Guadalajara presentó el *Plan de Movilidad Urbana no Motorizada* después de realizar una serie de talleres en los que participó la ciudadanía. Se contemplaba realizar la primera etapa del plan en tres años, la creación de cinco corredores ciclistas y cinco distritos con accesibilidad preferencial; el coordinador del proyecto, Mario Córdova España, expresó: “con la estrategia se busca invertir la prioridad que actualmente tienen los automóviles, otorgando espacios en los que sean seguros los desplazamientos a pie o en bicicletas” (Vivar, 2010, 10 de marzo).

Sin embargo, en abril de 2010⁶² comenzaron a surgir movimientos en contra de la construcción de infraestructuras para movilidad motorizada, debido a la asignación presupuestaria de recursos del fondo metropolitano a infraestructura de este tipo (Huérfano, 2010, 24 de abril); en estos movimientos, las organizaciones hicieron un llamado a respetar las acciones a favor de la movilidad urbana no motorizada.

Una vez realizados los estudios, celebradas mesas de trabajo y después de haber adelantado algunas de las obras contenidas en el *Plan de Movilidad Urbana no Motorizada*, finalmente el *Plan* se presentó de forma oficial en mayo de 2010⁶³, un plan que recogía la creación de 1.500 kilómetros de ciclovías y 26 distritos peatonales (Martínez, 2010, 18 de mayo). Hasta esa fecha solo restaba la aprobación de los gobiernos municipales, en donde el coordinador del proyecto, Mario Córdova expresó “esperamos que el plan no pase a ser parte de la planeación inútil, esperamos que se tome como un documento que es fundamental para la ciudad” (Martínez, 2010, 18 de mayo).

El *Plan Maestro de Movilidad Urbana no Motorizada* se convertiría en el eje rector en asuntos de movilidad en la Zona Metropolitana de Guadalajara, “lo que implicaría que al dictaminar obras viales metropolitanas se tendrán que incluir los trazos

⁶² Durante este tiempo se realizaron diversas reuniones para definir las acciones contenidas en el *Plan de Movilidad Urbana no Motorizada*, dentro de las cuales se discutieron aspectos importantes para la adecuada implementación del plan, destacando el factor político. En palabras de la coordinadora técnica del proyecto, Elena de la Torre Escoto: “El apoyo de las diversas corrientes políticas era de suma importancia para una eficaz aplicación de los lineamientos contenidos en el *Plan de Movilidad Urbana no Motorizada*”. Otro de los pronunciamientos de la coordinadora del proyecto fue el problema presupuestal, argumentando que la mejor alternativa era la implementación por fases, amortiguando los costos; en esa primera etapa se esperaba un beneficio ambiental, debido a que las personas deciden dejar el automóvil y comenzar a utilizar las bicicletas, disminuyendo con ello la contaminación ambiental, así lo expresó Elena de la Torre Escoto (Vivar, 2010, 5 de abril).

⁶³ El *Plan Maestro de Movilidad Urbana no Motorizada* fue presentado a las autoridades de Guadalajara a fin de encaminar a la siguiente etapa: conseguir recursos para ciclovías que, en promedio, requieran 1,3 millones por kilómetro lineal. En el mes de mayo de 2010, el Ayuntamiento de Guadalajara destinó cinco millones de pesos a un proyecto de movilidad no motorizada a través de un concurso en el que diferentes sectores de la sociedad proponían un proyecto que beneficiara el uso de la bicicleta. El objetivo del concurso fue abrir las políticas públicas en materia de movilidad no motorizada a la ciudadanía, como mencionó el presidente municipal de Guadalajara, Jorge Aristóteles Sandoval Díaz que, a su vez, expresó que el ejercicio fue el primero en asignar recursos a proyectos procedentes de los ciudadanos... Continuando en el mes de mayo de 2010, se tiene registro que fue en ese mes cuando se presentó a la Secretaría de Vialidad del Estado de Jalisco el *Plan de Movilidad Urbana no Motorizada*. En la presentación del *Plan* el entonces Secretario de Vialidad expresó “los ayuntamientos lo pueden tomar en cuenta para incluirlo en sus planes parciales o en sus planes regionales de desarrollo” (Vivar, 2010, 19 de mayo).

que marque el documento, esto referente a áreas para ciclovías o peatonales (“Presentan el *Plan Maestro*”, 2010). Los municipios podrían incluir en sus planes parciales o regionales de desarrollo el *Plan Maestro de Movilidad Urbana no Motorizada*.

En julio de 2010, grupos de la sociedad civil y expertos criticaron el proyecto de Vía Expres debido a que no era sustentable y sí excluyente, además de ir en contra de las medidas propuestas en el *Plan de Movilidad Urbana no Motorizada*. Con la Vía Expres se pensaba construir un puente de 23 kilómetros, con el argumento de mejorar la circulación (Huérfano, 2010, 7 de julio); ante esta situación, el experto en gestión pública Joaquín Osorio expresó que “una política pública debe resolver problemas que son objetivos que los ciudadanos sienten y que realmente existen y no solamente pensando lo que el automovilista piensa” (Huérfano, 2010, 7 de julio).

En septiembre de 2010, diversas organizaciones civiles promovían el uso de la bicicleta, creando con ello una movilidad sustentable (Huérfano, 2010, 20 de septiembre); la actividad se realizó el 22 de septiembre, con el objetivo de indicar a la población que no debía aceptar que la sociedad fuera dominada por el automóvil. Posteriormente, continuaron las protestas por la implementación de la Vía Expres por parte de grupos de la sociedad civil y de alumnos de la universidad ITESO. La inconformidad tenía que ver con el arreglo del camellón de avenida Inglaterra por la cual se pretendía la construcción de la Vía Expres (Huérfano, 2010, 26 de septiembre). Con las acciones de los diferentes participantes se buscaba eliminar el proyecto e incluso lograr que la avenida fuera un paso de movilidad sustentable.

En el mes de octubre comenzaron algunos de los proyectos que formaban parte del *Plan Maestro de Movilidad Urbana no Motorizada*, como la construcción de un ciclopuerto así como el préstamo de bicicletas. El proyecto tenía una característica especial, y es que los usuarios podían tomar las bicicletas y usarlas durante todo el día a diferencia del resto que solo era por una hora (Martínez, 2010, 20 de octubre). Cabe destacar que se construyó en Guadalajara el ciclopuerto de mayor tamaño.

El *Plan Maestro de Movilidad no Motorizada* señalaba, a modo de propuesta, 15 corredores en los que era factible la construcción de ciclovías en la Zona Metropolitana de Guadalajara. De esos 15 corredores, cinco se someterían a consulta con los

ciudadanos para integrarlos en la primera fase del proyecto. Esa consulta se llevaría a cabo en el II Congreso Nacional de Ciclismo Urbano, celebrado en Guadalajara, en la *Vía RecreActiva* y en la página web *www.planpeatonalciclista.org*. El *Plan* también se sometería a la consideración de funcionarios de Gobierno⁶⁴.

En el marco del Congreso Nacional de Ciclismo Urbano realizado en Guadalajara, Jalisco, en septiembre de 2009, se analizaron y expusieron los obstáculos a los que se enfrentaba la movilidad no motorizada, principalmente los ciclistas, entre los que destacaban la falta de respeto al ciclista y legislación laxa en las sanciones a quienes habían atropellado y dado muerte a 84 usuarios de bicicleta durante 2008. Por ello, Patricia Martínez, integrante de la Asociación GDL en Bici señaló:

“que se reconozca a la bicicleta como un vehículo, lo cual significa que el ciclista tenga derechos y obligaciones; redefinir el tema urbano (...) y que se implemente el *Plan Maestro de Movilidad no Motorizada*, que sea incluyente e integral con visión de largo plazo” (“Mueren 84 ciclistas”, 2009).

Otro tema que se cuestionó durante el congreso fue la inversión en infraestructura vial y la exclusión de las obras ciclistas. Por otra parte, una estrategia para desincentivar el uso del automóvil propuesta por organismos ciudadanos fue la de aplicar impuestos a los vehículos. Entre las políticas abordadas, estaba la propuesta de instalar parquímetros para el cobro por estacionar en las calles, así como la restricción del acceso de los automóviles al centro histórico. Esto se consideraba necesario como parte de una estrategia para cambiar los hábitos y generar una movilidad sustentable (“Proponen aplicar impuestos”, 2009).

Eugenio Arriaga, director de Cultura del Ayuntamiento de Guadalajara desde diciembre de 2008, señaló que algunos programas deberían ser retomados por la

⁶⁴ Las propuestas de ciclovías eran las siguientes: Periférico arco Norte, de Acueducto a Belisario Domínguez; Periférico arco Sur, de Mariano Otero a Carretera Chapala; Avenida Patria-de la Cruz-Basilio Vadillo; López Mateos-Circunvalación-Plutarco Elías Calles; Vallarta-Juárez-Javier Mina; Esteban Alatorre-Federación-Juan Manuel-Avenida México; Derecho de vía del Ferrocarril-Avenida Inglaterra; Margil de Jesús-Manuel Acuña; Federalismo-Colón-8 de Julio.

Fase 1 del Macrobus: Calzada Independencia-Gobernador Curiel; Fase 2 del Macrobus: Tesistán-Avenida Laureles-Ávila Camacho-Avenida Alcalde-Avenida Revolución-Río Nilo; Fase 3 del Macrobus: Calzada del Obrero (Juan Pablo II)-Belisario Domínguez-González Gallo; Niños Héroes-Guadalupe Camino Real de Colima. (“Proyectan 15 corredores ciclistas”, 2009).

siguiente administración, en particular aquellos que tenían que ver con la recuperación de espacios públicos y la movilidad no motorizada. En este tema fue importante su participación para la instalación de más de 100 ciclopuertos y cuatro estaciones de préstamo de bicicletas (“En la mira, la recuperación”, 2009).

Además, en octubre de 2009 (“Propuestas para mejorar”, 2009) se celebró el Foro Internacional de Arquitectura, del que resultaron propuestas y estudios en temas de metropolización, espacios públicos y movilidad no motorizada, que se encontraban en poder de organismos civiles como Cita, GDL en Bici, Ciudad para Todos y Colectivo Ecologista de Jalisco. En cuanto a la movilidad no motorizada, los organismos sociales propusieron la creación de un Plan Integral de Movilidad, además de solicitar que se definiera un programa de inversión para la movilidad no motorizada. Los entonces presidentes municipales electos de la Zona Metropolitana, a un mes de tomar posesión del cargo, no se habían involucrado en el tema de la movilidad, ya que no había comunicación entre ellos y las organizaciones civiles. Eso generó que los organismos de la sociedad civil temieran que no se garantizaran los mecanismos de toma de decisiones en movilidad no motorizada y no se le diera seguimiento (“Propuestas para mejorar”, 2009).

En diciembre de 2009 se definieron los primeros corredores de ciclovías del *Plan Maestro de Movilidad no Motorizada* en la Zona Metropolitana de Guadalajara. La propuesta constaba de 127,2 kilómetros en cinco ciclovías; no obstante, la consolidación de la infraestructura y el rescate de los pasos peatonales sería tarea de las administraciones entrantes (“Anuncian ciclovía metropolitana”, 2009).

Parte de las acciones realizadas por la administración del municipio de Guadalajara en materia de movilidad no motorizada consistieron en la proyección de ciclovías, así como recorridos realizados por funcionarios del Ayuntamiento de Guadalajara, logrando con ello promover el uso de bicicleta en el municipio. Destacó el quinto recorrido, en el que el expresidente municipal Alfonso Petersen Farah declaró que el presupuesto proyectado para la Ciclovía de Guadalajara se había incrementado en cerca de un millón de pesos de lo presupuestado inicialmente; el incremento se debía a que en el presupuesto final se incluyó la segunda etapa del proyecto (Saavedra, 2008, 19 de agosto). Al finalizar el recorrido, el presidente municipal expresó: “la intención del

recorrido, es presentar a los ciudadanos las opciones de transporte que existen en la zona, ya que además de sencillas resultan económicas y benefician a la salud así como la disminución de la contaminación” (Saavedra, 2008, 19 de agosto).

4.4.4. Innovación social

Resulta interesante observar cómo han intervenido en la creación de las ciclovías diversos actores, tanto de la sociedad civil como del gobierno y organizaciones internacionales. En este sentido, se creó una ciclovía modelo a partir de estudios y análisis; en el inicio se planteó implementarla sobre la avenida Federalismo⁶⁵ (avenida que corre en sentido norte a sur de la ciudad de Guadalajara), con el objeto de que los tapatíos⁶⁶ pudieran darse cuenta cómo funcionan las ciclovías, sus características y los beneficios que trasladarse en bicicleta puede aportar a la ciudad y a las personas.

El Ayuntamiento de Guadalajara intervino dos calles sobre la avenida Federalismo en el centro de la Ciudad de Guadalajara, aunque en ese momento no se tenían definidos los tramos en los que se implementaría la ciclovía. Eugenio Arriaga, director de Vinculación Política, señaló que la intervención comenzaría con una consulta pública para la validación de la red de ciclovías. Después de un análisis, la ciclovía modelo propuesta para la avenida Federalismo se definió entre las calles Alemania hasta Pedro Moreno (“Realizan consulta ciudadana”, 2008).

Por cada kilómetro de ciclovía la inversión requerida era de \$2.000.000 (dos millones de pesos 00/100 M.N.) y, para el año 2008, el Ayuntamiento de Guadalajara tenía presupuestados \$20.000.000 (veinte millones de pesos) para la consolidación de 10 kilómetros de infraestructura para la ciclovía (“Ciclopista modelo”, 2008).

⁶⁵ En noviembre de 2008 comenzó a funcionar la ciclovía de Federalismo, en el tramo entre las avenidas Alemania y Juárez. A la vez, se intensificó la construcción de otros tres tramos, con el objetivo de que en diciembre de 2008 quedaran listos 16 kilómetros de ciclovías entre las avenidas Ávila Camacho, 8 de julio y Federalismo. En la parte sur, el Ayuntamiento de Guadalajara construyó una plazoleta que conecta con Federalismo y con la avenida 8 de julio.

⁶⁶ Gentilicio de los habitantes de Guadalajara.

La recuperación de espacios públicos junto con la generación de áreas verdes y un sistema de movilidad incluyente fueron requisitos necesarios para cambiar la percepción sobre la ciudad (“Piden plan maestro”, 2008) y, desde esta perspectiva, pensar en un Plan Maestro para la Red Integral de Ciclovías propuesta por el Ayuntamiento de Guadalajara y evitar errores que se habían cometido hasta el momento⁶⁷.

La primera ciclovía⁶⁸ que se construyó en la Zona Metropolitana de Guadalajara se inició en junio de 2008 en la avenida Federalismo. Ese mes se construyeron las primeras cuerdas de los diez kilómetros a los que se comprometió el presidente municipal de Guadalajara, Alfonso Petersen Farah.

Posteriormente, se iniciaron los trabajos de construcción de la ciclovía “modelo” en avenida Federalismo, ciclovía que se construyó sobre el arroyo vehicular con una anchura de 150 centímetros, aunque en vez de resguardarla con boyas se elevó a nivel de la banqueta para garantizar la seguridad del ciclista. En ese entonces solo hacía falta el aval de la Secretaría de Vialidad y Transporte de Jalisco para las obras de remodelación, que contemplaban, además de la construcción de la ciclovía, la reforestación de la vialidad con fresnos y el remozamiento de las banquetas. Al evento acudieron organizaciones de la sociedad civil como GDL en Bici, Ciudad para Todos y el Colectivo Ecologista de Jalisco (“Inicia ciclopista *modelo*”, 2008).

La primera ciclovía de Guadalajara, en la avenida Federalismo, se retrasó dos meses. En diciembre de 2008, al primer tramo de la ciclovía⁶⁹ aún le faltaban algunas

⁶⁷ Por esto, “la Red Integral de Ciclovías propuesta por el Ayuntamiento de Guadalajara debe estar supeditada a un Plan Maestro que garantice una alternativa de movilidad para la mayoría de la población, y que capitalice las experiencias anteriores para no cometer los mismos errores” (“Piden plan maestro”, 2008).

⁶⁸ En septiembre de 2008 el Ayuntamiento de Guadalajara inició el impulso del uso de la bicicleta, invirtiendo más de \$25.000.000 (veinticinco millones de pesos 00/100 M.N.) en la construcción de la primera ciclovía en la ciudad, que recorre la calle López Cotilla hacia el sur hasta la avenida La Paz para seguir por la avenida Washington y de López Cotilla hacia el norte hasta la avenida Ávila Camacho.

⁶⁹ Durante el mes de octubre del año 2008 el avance de las obras dentro del primer tramo de ciclovía reportaba un avance cercano al 90 por ciento debido al incremento de cinco millones de pesos sobre el presupuesto inicial, dando como resultado un presupuesto total de 25 millones de pesos y una estimación de la conclusión de la obra en noviembre de 2008 (Saavedra, 2008, 21 de octubre). En ese mismo mes se destinaron 103 millones de pesos para el equipamiento urbano del primer cuadro de la ciudad, consiguiendo con ello mejoras en imagen urbana; entre las obras destacaron la remodelación en

rampas y aún no se contaba con señalamientos verticales ni horizontales. El retraso de la obra se debió a que se dio mayor transparencia a la contratación de las constructoras.

Esta ciclovía, que incluye la ruta desde Federalismo y Ávila Camacho, al norte de la ciudad, a 8 de julio hasta el límite municipal, tuvo un presupuesto de 24,7 millones de pesos. La distancia de la ciclorruta en Guadalajara es de 11,3 kilómetros, pero Tlaquepaque la continuó hasta Periférico Sur (Pérez Vega, 2008, 6 de diciembre). Las opciones fueron trazar un carril unidireccional en cada sentido. El Ayuntamiento de Guadalajara se dio a la tarea de comunicar el procedimiento de consulta pública (Martínez, 2008, 29 de mayo).

4.5. Cómo se innova: la voz de los actores en las experiencias de gestión pública local

El presente apartado sintetiza las principales ideas y conclusiones obtenidas a partir de las entrevistas realizadas a varios actores que participaron en el *Plan Maestro de Movilidad Urbana no Motorizada* (2008, 2009):

- Dr. Mario Córdova, exfuncionario del Ayuntamiento Municipal.
- Felipe Reyes exfuncionario.
- Mario Silva, representante de la sociedad civil.
- Dr. Roberto Arias exfuncionario.

La siguiente tabla sintetiza las principales opiniones de los entrevistados en respuesta a la pregunta “¿Cómo se innova en el proceso de gestión pública local?”

TABLA 25. CÓMO SE INNOVA DESDE LA PERCEPCIÓN DE LOS ACTORES INVOLUCRADOS EN EL PLAN MAESTRO

<ul style="list-style-type: none">• Una amplia participación ciudadana.• Una relación de carácter profesional.• Los productos de planeación logran una gran aceptación.• Los productos de planeación permanecen incluso a pesar de los avatares políticos.• Argumentos técnicos fundamentados.
--

banquetas y la construcción de la segunda etapa de ciclovías con una inversión de 14 millones de pesos para ciclovía. Las obras fueron proyectadas para concluirse en un periodo de dos meses correspondientes de octubre a diciembre de 2008 (Valle, 2008, 14 de octubre).

- Una gran participación social de vecinos de manera crítica y constructiva.
- Una nueva cultura democrática en su toma de decisiones.
- Nuevos líderes políticos.
- La apropiación social debería tener buenos procesos de gestión.
- La generación de los observatorios ciudadanos.
- La apropiación social significa que los programas deben responder a las demandas sociales.
- La evaluación de la política con base en resultados y percepción de los gobernados.
- Un gobierno comprometido socialmente tiene que favorecer más a los que menos tienen.
- Política pública especializada.
- Operacionalización y generación de procesos participativos.
- La participación es fundamental y un proceso educativo básico.
- Tomar una serie de decisiones y formas de diálogo con los vecinos para solucionar conflictos de intereses.
- Se necesitan ciudadanos conscientes.
- Resolución y trabajo en colectivo con un mismo sentimiento social.
- La participación ciudadana y cercanía real con los vecinos para una mayor legitimidad del gobierno.
- Relaciones reales de democracia: generar un programa de movilidad termina creando convivencia en las calles, confianza en el barrio y la colonia.

Elaboración propia.

A continuación, se presentan los extractos de las conversaciones con los cuatro entrevistados en los que se abordan los aspectos contenidos en la tabla.

4.5.1. Exfuncionario del Ayuntamiento: Dr. Mario Córdova

Alternancia partidista y continuidad de los programas innovadores

Alternancia partidista y continuidad de los programas innovadores de la Nueva Gestión Pública

“Cuando Aristóteles fue alcalde de Guadalajara (2010-2012), realizamos algunos proyectos relativos a movilidad no motorizada. Mi participación en ese momento fue como consultor externo, con una amplia participación ciudadana, me tocó participar en el *Plan Maestro de Movilidad no Motorizada* el cual venía desarrollándose desde la administración inmediata anterior (2007-2009) con un partido político distinto (Partido Acción Nacional), con el cual tampoco tengo ninguna filiación política simplemente fue

una relación de carácter profesional. El ahora gobernador, Jorge Aristóteles Sandoval desde su campaña como candidato a gobernador estaba decidido a retomar el tema de movilidad urbana sustentable basada principalmente en la movilidad no motorizada y el mejoramiento sustantivo del transporte público para propiciar un mejor uso y racionalidad en la presencia del automóvil, el cual ha sido privilegiado por las políticas públicas de administraciones anteriores” (Córdova, entrevista: 2015).

Adaptación a los viejos y nuevos estigmas partidistas y sociales

“Como consultor en términos de participación ciudadana me tocó participar en dinámicas muy interesantes. Cuando hicimos el *Plan Maestro de Movilidad no Motorizada* que fue iniciativa de más de 15 grupos que promueven la movilidad no motorizada, trabajamos conjuntamente con ellos durante 15 meses. Me contrataron por ocho meses pero al final se extendió a 15 meses, estábamos tan apasionados en el tema que fue un acompañamiento total hasta que se perfiló el primer *Plan de Movilidad no Motorizada*, que incluía una red de vías ciclistas (ciclovías), peatonales, de zonas de accesibilidad preferencial, que son las que dieron lugar a las zonas 30 y como sistemas públicos de bici, que aquí se le llamó *Mi Bici* en la Ciudad de México *EcoBici*. El resultado de esa amplia participación social fue que: productos de planeación logran una gran aceptación, permanecen incluso a pesar de los avatares políticos porque siendo un producto que se había generado en el contexto de un partido político distinto, al momento que llega el PRI al municipio de Guadalajara y después al gobierno del Estado se generan ciertas reticencias y suspicacias, incluso. Un consultor es etiquetado en un partido y en otro, entonces en esa parte me ha costado eliminar el estigma, primero porque había trabajado para una administración priista con el tema del tren ligero y después el *Plan Maestro de Movilidad no Motorizada*; y estudios del transporte público en una administración panista y ahora nuevamente con el PRI. Efectivamente, en el ámbito de la consultoría siempre hay quien se identifica con algún partido político, no ha sido mi caso” (Córdova, entrevista: 2015).

Participación social crítica y constructiva

Argumentos técnicos fundamentados y una gran participación social de vecinos de manera crítica y constructiva

“La administración estatal anterior trató de construir una vía elevada por la Avenida Inglaterra denominada Vía Express, querer construir una autopista urbana por donde

pasa un ferrocarril, desde el Álamo hasta la salida a Nogales; también una infraestructura de peaje, aunque incentivaba el uso del automóvil y el crecimiento periférico facilitando los viajes a alta velocidad, pero con muy pocos beneficios a final de cuentas y un costo que llegaba a los ocho mil millones de pesos y que iba a ser financiado principalmente por el sector privado. Me contrató el gobierno del Estado para realizar algunos estudios y me opuse al entonces gobernador, y me integré a los grupos de la sociedad civil como consultor activista, incluso fui representante de los empresarios en ese tema y me opuse rotundamente. Hubo discusiones muy serias, técnicas con todos los grupos de consultores extranjeros que traía el gobierno para empujar el tema hasta que se canceló el proyecto, y no con manifestaciones sino como argumentos técnicos fundamentados y una gran participación social de vecinos, grupos comprometidos con la movilidad no motorizada, entonces el activismo también puede servir para construir o para destruir. En el caso de la Vía Express era una destrucción constructiva porque hicimos un planteamiento de utilizar la vía incluso para una próxima línea de tren, para construir ciclovías, completar el tramo de Avenida Inglaterra, para construir un corredor verde, para hacer un libramiento ferroviario y que el ferrocarril ya no entrara a la ciudad, recuperar esa cicatriz que siempre viene marcada por el paso del ferrocarril, principalmente el flujo de paso que no tiene como destino la ciudad “ (Córdova, entrevista: 2015).

Gobernanza y la participación ciudadana en los programas gubernamentales

“Es un tema fundamental en la gobernanza de nuestras ciudades y más en las metrópolis. Ese término no se ha entendido plenamente, los gobiernos, independientemente de su naturaleza política le tienen miedo a la participación social porque piensan que va a ser un obstáculo para sus objetivos, entonces siempre se reducen a consultas muy rígidas y estructuradas o se les da cabida, recientemente a través de los observatorios ciudadanos en el tema del agua y en el tema de la movilidad, pero también hay que tenerlo en cuenta. Y lo difícil del tema, de la participación ciudadana, es tratar de cuidar el tema para que se conserve en términos representativos y reales, y no necesariamente políticos, porque muchas veces cuando estos organismos están amparados por el poder fáctico, o algunos grupos, desvirtúan su naturaleza y se convierten en protagonistas mediáticos del tema, impidiendo que los temas avancen sustancialmente o distraen de sus actividades cotidianas de trabajo, que son muchas sobre debates y discusiones infructuosas. Tarde o temprano se partidizan también las representaciones ciudadanas y en lugar de ayudar como ha sucedido internacionalmente

en la red de observatorios ciudadanos, se convierte indebidamente en un obstáculo, no debe suceder eso” (Córdova, entrevista: 2015).

Una nueva cultura democrática

Una nueva cultura democrática en su toma de decisiones y nuevos líderes políticos: la apropiación social debería tener buenos procesos de gestión y de involucramiento ciudadano.

“Los gobiernos municipales, estatales y el federal deben adoptar una nueva cultura democrática en su toma de decisiones, que no sea rígida en cuanto a la cultura de ‘estar de acuerdo, sí o no’, o de temer involucrar a los actores ciudadanos en sus decisiones, de hecho hay muchos ciudadanos que no participan, afectados, porque piensan que al final de cuentas van a perder el tiempo y no van a obtener ningún beneficio social de su participación. Muchas veces estos grupos se integran de diversos sectores, que a su vez representan cada uno de ellos y no necesariamente una representación transversal ciudadana más real, que incluso genere mayor ciudadanía y se generen nuevos líderes políticos en el ámbito partidista o independiente para que los temas de ciudad y de convivencia social sigan impulsándose debidamente. En un observatorio uno tiene representante de la Cámara de Comerciantes, de la Coparmex⁷⁰, del Consejo de Cámaras Industriales, de las Universidades, etcétera. Al final, en esa estructura, aparentemente representativa, realmente se genera en esos niveles pero no baja a los niveles de involucramiento social en la toma de decisiones. Hay temas de gran nivel, de gran cobertura y de gran especialización y hay otros temas que van hasta a preguntarle una buena cantidad de los habitantes de la ciudad. En nada beneficia que se generen espacios públicos y en las inauguraciones se vean muy bien y al tiempo sean espacios que no son utilizados, que son vandalizados que no son parte de la apropiación social que deberían tener con buenos procesos de gestión y de involucramiento ciudadano” (Córdova, entrevista: 2015).

Cambios en la participación ciudadana generados con las acciones del gobierno: la generación de los observatorios ciudadanos

“En el caso de Jalisco, el gobierno del Estado ha abierto sus puertas a la participación ciudadana sobre todo con la generación de los observatorios ciudadanos con todas las

⁷⁰ Confederación Patronal de la República Mexicana.

salvedades y fallas. Todavía falta bastante para cambiar y propiciar un verdadero involucramiento de los ciudadanos, de crear ciudadanía y vincularla a la gobernanza y a la gobernabilidad porque pareciera todavía lejano este tema y nada más existe en el discurso político. Tengo la esperanza de que un ciudadano llegará a un espacio público ante la presentación de un líder político, y que vaya por su propia convicción. En la medida en que haya más transparencia, apertura y el gobernante sea más congruente entre sus dichos y sus hechos, y esté menos distanciado del ciudadano, y se vea como un ciudadano común, vamos a empezar a creer más en los políticos y a recuperar la esencia de lo político, porque me parece que es la actividad más digna que hay. Debe ser una agenda obligada en todos los partidos políticos, y en todos los políticos, y no (solo) parte en la agenda de algún político en particular que trate de vender el tema como si fuera algo propio” (Córdova, entrevista: 2015).

Los programas deben responder a las demandas

Apropiación social: los programas deben responder a las demandas sociales

“Creo que los programas que no funcionan bien es porque fueron hechos desde los escritorios y porque no respondían realmente a una demanda social, (...). Me parece que se “cosifica” la ciudad como si fuera cuestión de calles, de plazas, etcétera. Se observa su deterioro, está mal pintado, no tiene señales, la banqueta es angosta (y) está levantada, el jardín está lleno de basura, está descuidado, arrumbado, presenta lugares inseguros. Desde el punto de vista físico generalmente, creo que se hacen todos los diagnósticos y no se hacen en función de las cosas (ni) con las personas, entonces los proyectos que se generan son muy diferentes cuando se toman en cuenta a las personas que las utilizan y ello facilita los niveles de apropiación social de lo que se hace en el espacio público, sea en las calles, las plazas, los jardines, en los edificios públicos. Como son diseñados en gabinetes, en despachos y se ve como si las personas no existieran o idealizan sus comportamientos, ahí está un tanto a la suerte, habrá programas que funcionen muy bien y sean exitosos y habrá otros que sean un fracaso” (Córdova, entrevista: 2015).

La evaluación de la política: con base en resultados y percepción de los gobernados

“Hacer los parques de bolsillo, sin tomar en cuenta al entorno en donde están y las personas; los problemas sociales que existen; y si no se abordan las cosas en su mayor

integralidad, los programas tienden a fracasar. Por ejemplo, el sistema de *Mi Bici*, se pensaron y se socializaron las estaciones, pero si no se siguen difundiendo las ventajas y los beneficios, no se brinda una mayor seguridad en el tránsito de los ciclistas, y no existen otras medidas que sean consecuentes y desmotiven otros medios de transporte, el programa no va a funcionar. Pueden gastar mucho en sistemas y tener al nivel de todos los que hay en el mundo, en Nueva York, de Montreal, de Londres, con el mismo tipo de bicicletas, pero el uso, la apropiación, que la gente lo vea como un beneficio y luego se empieza a estigmatizar el sistema, porque se le pone etiqueta política, nombre, autores, eso no está mal en términos políticos, es válido para un líder político que se le reconozca cuando hace las cosas bien, pero para calificar que las hizo bien, tiene que haber una respuesta inmediata o tiene que pasar un tiempo para calificar si las hizo bien o no, la evaluación de la política. Cuando el ciudadano es tomado en cuenta y siente que se preocupan por él, y que no lo ven de lejos como una clase marginada, como una clase desprotegida, o con un espíritu asistencialista, las cuestiones de exclusión son automáticas. ¿Cómo le hacemos para que los ciudadanos se apropien de las políticas sociales? ¿Cómo apoyamos a líderes políticos que se califiquen, que logren la aceptación social y mantengan su poder? Con base en sus resultados con sus gobernados. Me parece que ese tema en los próximos años va a ser obligado en la agenda política. Hay una desconfianza y falta de credibilidad enorme y la única manera de construirla es con base en los hechos, no con base en las dádivas o las asistencias eventuales” (Córdova, entrevista: 2015).

Un gobierno comprometido socialmente tiene que favorecer más a los que menos tienen

“La diferencia que veo entre partidos, entre el PRI y el PAN es en ese sentido, el PAN ve el tema como secular y gerencial y la ventaja del PRI es en ese sentido, no ver como una gerencia o como un asunto puramente administrativo, por supuesto que un gobierno comprometido socialmente tiene que favorecer más a los que menos tienen pero no desde el punto de vista populista o de incentivos de vez en cuando, clientelar, y les debe de generar oportunidades de superación colectiva y personal, sino no van a cambiar las cosas. Esa es la gran oportunidad en un gobierno del PRI, de centro-izquierda, pero parece que prevalecen las luchas internas por el poder, y estén por el poder y el ciudadano queda en segundo término, nada más cuenta cuando vienen las elecciones. Tomar en cuenta a los ciudadanos realmente, en términos de ejercicio público y el ejercicio del poder no es un tema cómodo, a nadie le gusta que le estén corrigiendo la

plana, pero ya cuando forma parte de una vida política cotidiana, es distinto, el ciudadano siempre está en la frontera entre el populismo y lo real, no hay que generar expectativas que no puede sostener o que van a llevar en términos administrativos a un gobierno en banca rota y le heredas el problema al que viene” (Córdova, entrevista: 2015).

Es muy fácil perder el rumbo

“Es fundamental. En los programas se debe advertir la filosofía política y su ética político-partidista, en los programas se diferencia lo que le corresponde a un partido de otro partido y se establecen vínculos estrechos con los ciudadanos, es el momento de hacerlo, sino eso se pierde. El candidato prometió en campaña, y en el momento de plantear los programas la situación es distinta, eso deteriora mucho al gobierno. Es muy difícil el trabajo día con día cuando no hay una verdadera filosofía de trabajo y una verdadera meta en los actores políticos de su momento, es muy fácil perder el rumbo.” (Córdova, entrevista: 2015).

4.5.2. Exfuncionario: Felipe Reyes

Llevar a las personas a vivir más cerca de su destino abre una cantidad infinita de posibilidades

“La movilidad siempre va acompañada de densificación urbana, la ciudad no es un tema estrictamente municipal, es un tema de índole metropolitano, pero los diferentes municipios que conforman la ciudad no se han coordinado lo que ha devenido en un desarrollo horizontal extremo que termina generando gran cantidad de viajes innecesariamente largos que dan como resultado un conflicto para la movilidad en la ciudad que es lo que estamos viviendo. Los programas municipales deberían estar orientados a buscar inversión y generar la posibilidad de que más personas vivan en menos espacio para crear relaciones de cercanía entre los orígenes y los destinos de todos los trayectos que hacemos en el área metropolitana, esa parte es incluso más importante que la calidad del transporte, que la calidad de nuestra infraestructura, y nuestros hábitos, el hecho de llevar a las personas a vivir más cerca de su destino abre una cantidad infinita de posibilidades” (Reyes, entrevista: 2015).

Política pública especializada en incrementar los viajes en bicicleta

“Tengo un año y medio laborando en la administración estatal, nunca he sido funcionario en un municipio. Actualmente coordino los temas de movilidad no motorizada, procurando hacer énfasis en generar una política pública especializada en incrementar los viajes en bici como tema prioritario y generar seguridad en los ciclistas como tema secundario, la administración actual se comprometió a erogar el 30% de los recursos del Fondo Metropolitano para desarrollar movilidad no motorizada, estoy tratando de generar suficiencia en proyectos para tener ese 30% orientado a la movilidad no motorizada y generar transformaciones significativas que logren incrementar los viajes ciclistas que actualmente son el 2,2% de los viajes en la ciudad y buscar que para el fin de la administración estemos hablando de un 7 u 8 % de los viajes en medios no motorizados” (Reyes, entrevista: 2015).

Operacionalización y generación de procesos participativos

“Cualquier programa que tiene por objetivo generar un proceso de bienestar social, tendría que generar ventajas, porque nadie genera un programa sin un fundamento, sin un objetivo claro, creo que la problemática radica en la implementación porque las áreas de la Administración Pública son dispares y son a veces muy descoordinadas. Lo ideal sería tener una persona gestionando los recursos con una serie de conocimientos específicos sobre cómo gestionar los recursos públicos ya sean recursos federales o estatales para un programa determinado. Posteriormente, un cuerpo técnico debería distribuir la cantidad de recursos que se tienen con lo que se planea hacer, analizando los costos del programa para no excederse, y finalmente la socialización para generar una planeación en conjunto con los ciudadanos. Generar procesos participativos que ayuden a *arropar* el programa de manera que se pueda concretar y el ciudadano lo acepte, lo use y le genere un beneficio real en torno a un programa. Todas estas líneas transversales que siempre abarcan mucho más de lo que una persona puede creer como causa, estas líneas son las que suelen ser discordantes, las que son muy difícil de ponerlas a trabajar al mismo nivel en las diferentes instancias que hay en el gobierno” (Reyes, entrevista: 2015).

El ciudadano común no tiene modo de acceder al poder: “no creo que las elecciones estén generando democracia”

“De fondo, las elecciones no hace mucho que comenzaron a darle voz al ciudadano, esta idea idílica de tener partidos políticos compitiendo entre sí para ganar una elección es de fondo una mala broma para el ciudadano, el ciudadano común no tiene modo de acceder al poder y solamente acaba eligiendo entre tres partidos que acaban siendo muy, muy similares en un modelo que tiende a imitar los modelos de consumo que tenemos. Tú vas a una tienda de conveniencia y escoges entre una (...) (bebida y otra bebida) y cuando vas a una elección eliges entre el PRI (Partido Revolucionario Institucional), el PAN (Partido Acción Nacional), el PRD (Partido de la Revolución Democrática) o el Movimiento Ciudadano (PMC), pero al final lo que acabas consumiendo es lo mismo, no creo que las elecciones estén generando democracia” (Reyes, entrevista: 2015).

La participación es fundamental y un proceso educativo básico

“La participación es fundamental. El gobierno tiene responsabilidades técnicas, de conocimiento y obligaciones de eficiencia y de tomar decisiones con ese conocimiento pero hacerlo estrictamente así sería un pensamiento completamente tecnocrático y alejado de la sociedad. Tiene que haber un diálogo donde exista un proceso educativo, aunque no se trata de convertir a todos los ciudadanos en expertos en todos los temas, pero sí un proceso educativo sobre cuáles son los intereses que tendríamos que debatir” (Reyes, entrevista: 2015).

Tomar una serie de decisiones y formas de diálogo con los vecinos para solucionar conflictos de intereses

“La bicicleta es una herramienta que beneficia invariablemente a la ciudad, disminuye emisiones contaminantes, genera una sociedad más sana con gente que tiene activación física todos los días, mejora las condiciones de las calles reduciendo las velocidades de los automóviles, que sean menos peligrosas, disminuyen índices de ruido, mejora la calidad del aire, todos esos beneficios acaban siendo para la inmensa mayoría de la gente que vive en la ciudad, no sólo para quienes deciden pedalear una bicicleta. Sin embargo, cuando se desarrolla una política enfocada a desarrollar una infraestructura ciclista, se genera por naturaleza la oposición de vecinos a los que se les tiene que quitar cajones de estacionamiento, reducción de vialidades etcétera. Tomar una serie de

decisiones en la calle para poder generar las condiciones para incrementar los viajes ciclistas que al mismo tiempo suelen ser rechazadas por esos mismos beneficiarios de una política orientada a beneficiar a todos. Lo que procede es que cuando se quitan cajones de estacionamiento se busquen formas de diálogo con vecinos, con comerciantes, con diferentes actores afectados en torno a un programa específico, explicando los beneficios, aunque los beneficios sean muy difícil transmitirlos a un individuo que es comerciante, por ejemplo, lo único que va a pasar es que los clientes no se van a poder estacionar. A pesar de esa dificultad de entendimiento tiene que haber un diálogo, tiene que haber un proceso, tiene que haber una serie de soluciones alternativas para la afectación que se está generando para poder impulsar algo que en su conjunto genera un beneficio mayor” (Reyes, entrevista: 2015).

Intereses legítimos

“La mayoría de los programas acaban enfrentándose, durante los procesos de participación, a una extrema complejidad por la manera en que todos pensamos y todos tenemos intereses, algunos moralmente incorrectos pero otros intereses muy legítimos de gente que trabaja, que tiene sus negocios, que tiene toda la dignidad de defender lo que es suyo. Entonces los procesos de diálogo tendrían que ir generando esas conexiones y empatía entre la decisión de gobierno que es la responsabilidad de gobierno sin la oposición de la gente con el convencimiento honesto no impositivo de este programa y que entre todos podamos sacarlo adelante” (Reyes, entrevista: 2015).

Los ciudadanos conscientes, todos somos ciudadanos

“Cuando se proyecta una vía ciclista en alguna calle en donde quitas un carril o un cajón de estacionamiento, inevitablemente vas a generar polémica, pero al generar un diálogo, el objetivo al final de hacer una infraestructura ciclista es que más gente ande en bicicleta, no que un ciclista que tenemos hoy use esa ciclovía, porque eso sería muy ridículo, la finalidad es que nueve personas que andan en coche se sumen al uno y haya diez personas transportándose en bicicleta, ese sería el beneficio real al aire y a la ciudad. Tener a los ciudadanos conscientes implica la posibilidad de que estas personas cambien su hábito diario y prefieran no usar el automóvil en viajes cortos. Ese tipo de empatías, de transformaciones sociales que implican cambio de hábitos de las personas son completamente imposibles si se impone una ciclovía y la gente genera una reacción negativa en torno a la cultura ciclista y nunca va a transformar su hábito, y se va a convertir en una cosa de ‘ustedes son los ciclistas y nosotros somos los automovilistas’,

y son entidades diferentes en equipos diferentes, lo cual es una falacia, todos somos ciudadanos, compartimos la misma calle y compartimos la misma ciudad. Generar procesos participativos hace que el programa de gobierno que está orientado a generar el beneficio sume a toda la gente consciente de que al hacerlo obtenemos en suma un beneficio” (Reyes, entrevista: 2015).

Resolución y trabajo en colectivo, un mismo sentimiento social

“Tengo vocación social desde muy joven, decidí estudiar arquitectura y desde siempre me han interesado los temas de ciudad. Un día me encontré enfrascado en mi carro, en una avenida muy transitada, sin que se movieran los carros, frustrado con una niña en la parte de atrás de mi automóvil, ansiosa por llegar al preescolar y yo desesperado porque tenía que ir a mi trabajo. Este proceso frustrante de ‘esto no funciona si no lo resolvemos todos en colectivo, si no trabajamos todos en resolverlo’, lo cual me llevó a empezar a investigar e involucrarme en temas urbanos cuando la administración anterior de Emilio González Márquez decidió hacer el viaducto López Mateos, encontré que todos estos pensamientos e investigación de movilidad que yo había venido haciendo sobre cómo resolver la problemática del tráfico en la ciudad, había mucha más gente que también estaba en la misma frecuencia, me integré en un grupo dentro de la Fundación Ciudad para Todos, en donde empecé a tener una participación activa y significativa y a generar una opinión en contra de la política pro automóvil que realizaba la administración de Emilio González Márquez” (Reyes, entrevista: 2015).

La participación ciudadana y cercanía real con los vecinos para una mayor legitimidad del gobierno

“La participación ciudadana en nuestra ciudad es muy incipiente, todavía se reduce a una élite que entiende la magnitud del problema y que busca generar transformaciones pero todavía es una élite muy pequeña, un segmento muy reducido que busca con toda legitimidad transformar cosas y participar, que están en todos los temas buscando generar incidencias de la ciudadanía. La participación ciudadana tendría que crecer mucho más, el gobierno debe ser el principal generador, en aras de buscar una mayor legitimidad y una mayor eficacia en la toma de las decisiones correctas, los gobiernos del partido que sean tendrían que buscar cercanía real con los vecinos; y es un proceso sumamente complicado de parte del gobierno porque en el proceso de buscar cercanía acaba partidizándose, y corporativizando organizaciones de vecinos que podrán haber sido muy legítimas y muy informadas en temas de desarrollo de su barrio, de su colonia;

y los grupos de vecinos terminan peleados entre sí porque unos son más azules y unos son más naranjas y unos son más rojos. Entonces ese problema de la partidización de todo, acaba haciendo que la participación ciudadana real este bastante mitigada por los intereses de los partidos políticos que se convierten en un obstáculo enorme para la democracia real” (Reyes, entrevista: 2015).

Organizaciones autónomas

“Hay muchas organizaciones que se dedican a explotar el erario público para sus propios fines y juegan con sus capacidades políticas y de gestión. Tendríamos que desarrollar organizaciones que sean completamente autónomas del presupuesto público, y que tengan capacidad de financiamiento ajena a intereses públicos que pudieran vincularlas a algún personaje político o algún partido político, no es el caso de la mayoría de organizaciones de nuestro país. Todas las organizaciones están vinculadas a los partidos y a través de eso obtienen beneficios para generar programas, sobre todo asistencialistas. Las organizaciones pudieran buscar financiamiento en organismos internacionales con empresas privadas que puedan generar esquemas de financiamiento para generar organizaciones que fomenten el desarrollo sin un compromiso político-electoral” (Reyes, entrevista: 2015).

Relaciones reales de democracia: generar un programa de movilidad termina generando convivencia en las calles, confianza en el barrio y la colonia

“Los beneficios que se pueden obtener son referentes a la participación ciudadana. Además de los problemas de gobierno tenemos un sistema económico que ha generado que las ciudades del mundo estén saturadas de automóviles, que la gente tenga una tendencia a aislarse; el generar un programa de movilidad, más allá de ser un asunto de transportarse de un lugar a otro, termina generando convivencia en las calles entre quienes caminan y quienes van en bicicleta generando comunicación que es la base de una comunidad, creando una confianza en el barrio, en la colonia, empiezan a darse relaciones reales de democracia, a generarse confianza entre uno y el vecino. En la medida en que las comunidades comienzan a generar un arraigo, comienza a crearse una identidad que existía hace décadas y que hoy es completamente inexistente. Eso abre la posibilidad para generar programas de interés de la comunidad legitimados ante el gobierno” (Reyes, entrevista: 2015).

4.5.3. Funcionario: Ismael Orozco

Opinión respecto a la participación ciudadana en los programas gubernamentales

“Los programas sociales que tienen trascendencia son aquellos que están enfocados a las personas de la tercera edad, mujeres y niños. Yo creo que esos son fundamentalmente los programas que debemos fortalecer. Creo que debemos de fortalecer desde el punto de la participación ciudadana, una mayor participación de los ciudadanos, a través del Coplademun que es el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal, que no solamente Coplademun se quede como una instancia que diseña el Plan Municipal de Desarrollo, sino que tiene que tener una participación mucho más activa y desdoblarse en áreas más específicas del territorio municipal para que a partir de esas áreas se pudiera generar una participación ciudadana más intensa. Deben destinarse más recursos a una de esas áreas, de tal manera que sobre una masa presupuestal, pudieran los ciudadanos ir diseñando las acciones que se van a implementar en ese territorio que ha quedado definido por vía Coplademun o por otra instancia de participación ciudadana. Creo que se debe profundizar más la participación ciudadana. Por ejemplo, podríamos poner un caso específico como el de la ciudad de Guadalajara, en el que si lo viéramos desde el punto de desarrollo urbano, tenemos 53 áreas, 53 subdistritos que nos sirven para el desarrollo urbano, creo que esas 53 áreas deberían de consolidarse como entidades territoriales donde la participación de los ciudadanos pudiera definir una cantidad presupuestal que se va a implementar en cada uno de ellos, que eso propiciara un presupuesto multianual. Nos permitiría que si mensualmente existieran reuniones de los funcionarios municipales con esa estructura de participación ciudadana, podríamos estar más atentos a lo que está sucediendo en áreas más pequeñas del territorio municipal y se podrían dar respuestas más efectivas y focalizadas en materia de servicios públicos, en materia de desarrollo social y en la misma materia de desarrollo urbano” (Orozco, entrevista: 2015).

Ventajas y desventajas de la participación ciudadana

“Una de las desventajas es que los responsables de las áreas de participación en los Ayuntamientos no se resisten a la tentación de partidizar la participación ciudadana. Considero que tenemos que ser capaces en las áreas de participación ciudadana de ver el esfuerzo que hace un ciudadano de opinar y hablar, tiene que generarse un marco de gran pluralidad. Lo que yo veo como positivo es que si nosotros logramos estar en permanente comunicación en las áreas del territorio municipal, podemos retroalimentar,

evaluar modificar nuestros programas, medir los impactos que se tienen. Tenemos una gran meta en la participación municipal, pero si lo hacemos con una gran transparencia y con una visión democrática mucho más amplia” (Orozco, entrevista: 2015).

Cambios en la participación ciudadana

“Estamos generando una mayor observación de los ciudadanos, es decir, nos hemos encontrado que la gente se interesa más al plantear las obras públicas municipales, la gente está más atenta al tiempo de las mismas, la calidad y sobretodo en el proceso de difusión, creo que eso nos debe hacer reflexionar sobre que allí tenemos aliados importantes de lo que se ha denominado las contralorías sociales, pero sobre todo veo que es una parte importante que nos va a estar conduciendo y nos va a estar obligando a que las acciones de gobierno se realizan con una mayor eficacia, pero también con una mayor calidad. Eso es lo que veo en esta participación” (Orozco, entrevista: 2015).

Las personas pueden desconfiar de los programas del gobierno municipal

“Porque siempre pueden vislumbrar que siempre detrás de los programas y acciones de gobierno está un interés de connotación política, dos, porque desafortunadamente se ha creado una imagen de que en las obras que realiza el gobierno, siempre hay una posibilidad de realizar un acto poco ético y que entonces hace que se desconfíe; y tres, porque sienten que las obras son impuestas, no las hacen suyas, no hay un proceso muy eficaz de socialización que nos permita que las personas sientan que esa obra es de ellos, y posteriormente la obra no deja la satisfacción que nosotros quisiéramos” (Orozco, entrevista: 2015).

El papel de los partidos políticos en la gestión de los programas municipales

“Si lo vemos desde el punto de vista de la búsqueda de los recursos públicos para la ejecución de los mismos, la representación que tienen ante las diferentes cámaras que toman las decisiones en materia presupuestal, sobre todo a nivel federal la Cámara de Diputados, eso da una posibilidad de que los representantes en la Cámara de Diputados puedan buscar recursos que se destinen a invertirse en los municipios donde ellos tienen su representación. También los partidos políticos pudieran ser eficaces en la gestión, abanderando demandas ciudadanas y que hubiera un cambio de actitud de los militantes y que no simplemente sea la búsqueda de la gestión para darle satisfacción a un grupo con

el que haya afinidad o en la búsqueda de la gestión para que yo pueda tener un grupo de seguidores. Buscar la gestión para favorecer a la gente en general, no solamente para sectores particulares; ello sería sumamente satisfactorio” (Orozco, entrevista: 2015).

4.5.4. Sociedad civil: Mario Silva

Consejo de Movilidad no Motorizada en Guadalajara

“Me parece que en algunos casos en el periodo 2007-2011 en Guadalajara se pilotearon muchas cosas, tal vez la autoridad por sensibilidad o moda, comenzó a tomar una agenda, yo creo que sí hubo programas interesantes, que tuvieron un impacto positivo, pero que desafortunadamente no se les dio un seguimiento. Ejercicios como el Consejo de Movilidad no Motorizada en Guadalajara fue el primer municipio del país que intentó institucionalizar esta política con un reglamento del 9 de julio de 2009, tuvimos mucho diálogo para la ciclovía de Federalismo, la ciclovía Washington; en general esa ha sido la experiencia con los programas municipales” (Silva, entrevista: 2015).

Lo que le ha faltado al gobierno municipal es conceptualizarlos como programas en un largo plazo

“El trabajo del Consejo de Movilidad No Motorizada tenía una agenda muy interesante, actividades de intervención urbana, paseo ciclista, implementación de ciclopuestos, pero nunca se concibió como programa como tal porque no existía ninguna dependencia. Lo que le ha faltado al gobierno municipal es conceptualizarlos como programas en un largo plazo, teniendo proyectos, con campañas”. (Silva, entrevista: 2015).

La participación ciudadana en los programas gubernamentales

“En general la participación ciudadana me parece que el paradigma democrático que tenemos es un tumor, es ajeno al sistema democrático porque tenemos una democracia representativa que está muy conflictuada consigo misma, es decir, es representativa, pero quiere ser participativa y aspira a ser una democracia deliberativa. Yo creo que en el paradigma de los consejos ciudadanos tenemos dos retos, desde la organización civil que no nos sabemos organizar para participar, pero por parte de las dependencias que quieren abrirse a la participación, pero no saben cómo abrirse a la participación, no aprovechan el talento que puede haber en un consejo consultivo, se vuelven relaciones

de conflicto, se sienten muy cuestionados por la participación. Mi experiencia de la participación ciudadana es que dependía del funcionario en turno, tuvimos presidentes municipales que dejaron hacer como Alfonso Petersen y Aristóteles Sandoval. Fueron funcionarios que están convencidos de la participación ciudadana por varias razones, una puede ser por legitimidad, por moda o por otras. La participación ciudadana en el paradigma de los gobiernos no saben cómo aterrizarla” (Silva, entrevista: 2015).

Ventajas y desventajas de contar con la participación de los ciudadanos

“Las ventajas son que te permite incluir en la agenda pública, te permite establecer relaciones técnicas, políticas y sociales con otros actores, a veces los consejos pueden convertirse en un espacio de *networking* que no puedes tener de otras maneras. Los mecanismos formales de participación se convierten en espacios privilegiados de información y de contactos. Otro puede ser entablar un diálogo directo con los tomadores de decisión, para las asociaciones civiles se convierte en un aliciente para la materialización de sus objetivos. Desventajas, cuando participas debes evitar ser juez y parte debes evitar conflicto de interés, por ejemplo, nosotros en el colectivo en distintas administraciones hemos recibido ofertas de consultorías o de recursos para talleres, y te estoy hablando de grandes cantidades, y nosotros nunca hemos aceptado de los municipios este tipo de esquemas. Otra desventaja es que si no valoras hacer agenda pública llega un punto donde cuestionas estar en tantos colectivos. La ciudadanía es una carrera de resistencia” (Silva, entrevista: 2015).

Cambios en la participación ciudadana con los gobiernos

“Escucho mucho el discurso que es una señal de progreso, la gobernanza. Si entendemos a la gobernanza como estas redes de intercambio entre el gobierno y otros actores, me parece que se han empezado a abrir muchos más espacios. Creo que estamos en un momento de crisis de la participación ciudadana, pero me queda claro que la democracia deliberativa es muy difícil de alcanzar, necesitas un nivel de ciudadanía muy preparado. Podemos profundizar los mecanismos de participación, pero aún estamos en pañales. Necesitamos experiencias exitosas en lo micro, para empezar a pensar en otros niveles. Estamos en el punto de la frontera de la crisis de la democracia representativa a la democracia participativa. ¿Qué seguiría? No lo sé, a mí ya no me va a tocar desde la sociedad civil. Hay que profundizar los mecanismos, y así como hay

desigualdad económica y social, creo que vamos a comenzar a ver desigualdad de participación, hay grupos más influyentes, otros menos influyentes. Lo cierto es que los mecanismos existentes son para tener incidencia institucional, es decir, llegan a ser excluyentes” (Silva, entrevista: 2015).

Opinión respecto al *Plan de Movilidad no Motorizada*

“El plan maestro desde su génesis surge del proceso marxista dialéctico del conflicto porque los grupos teníamos una visión, las autoridades municipales y estatal otra visión, entonces había una heterogeneidad de grupos, pero al final hicimos una alianza, y yo era el único grupo invitado formalmente a esa reunión. Logramos nuestro cometido como organizaciones civiles, se contrataron asociaciones locales con gente de la Universidad de Guadalajara y el ITESO. Se trazaron las rutas de manera participativa, se elaboró una página de internet es decir, sí fue un proceso muy cuidado, el problema fue para la administración del PRI de ese entonces cuando se cambia de color, pues era el plan panista, entonces nos costó un año y meses convencerlos de que no era un plan panista. Después cuando se crea la nueva Ley de Movilidad, se logra que el Plan se convierta en un documento obligado de consulta, y en la ley queda reconocida como la herramienta que hay que utilizar para la dictaminación, la elaboración de proyectos en lo municipal y estatal de ciclovías. Eso estuvo muy bien, solo que como todo instrumento estadístico, cartográfico pues hay que actualizarlo, no podemos quedarnos con el censo del 2010. Hay que actualizarlo, ya es obsoleto, entonces se tiene que actualizar, pero al final creo que esa es una práctica exitosa porque ya pasó por el conflicto, por el choque de intereses, por la contraloría social, por la presión ciudadana, por la validación técnica, por el rechazo institucional, luego por regresar a lo institucional, por buscar su presupuestación; y cuando los grupos dejamos de presionar fue cuando alguien propuso que el Plan se incluyera en la nueva ley de movilidad. Hubo funcionarios de los dos partidos que se formaron en el tema y que al final fueron promotores de este asunto. Fue interesante porque me parece que construimos una comunidad de aprendizaje, activistas, medios, funcionarios, y estas son las cosas que luego no se evalúan como exitosas, yo siempre he dicho que éxito de ese caso es la infraestructura ciudadana, todas estas comunidades de aprendizaje, redes de personas que se formaron y que el tema ahí está: Guadalajara sigue siendo referente. Ahí siguen los paseos ciclistas, ahí sigue la *Vía RecreActiva*, ahí está el Plan, y somos la única zona metropolitana que lo tiene; somos referente en ese tema. Es interesante que ha trascendido las administraciones. Yo creo que fue la “concepción de origen” (Silva, entrevista: 2015).

4.5.5. Exfuncionario del Ayuntamiento de Guadalajara: Dr. Roberto Arias

Opinión respecto de la participación ciudadana en los programas gubernamentales

“Estamos viendo en esta zona que de alguna u otra manera se empieza a visualizar la cultura del uso de la bicicleta a través del impulso que se dio por los gobiernos con el programa *Mi Bici*, entonces resulta mucho más visible para el ciudadano ver que ahí se puede circular con toda tranquilidad pero evidentemente las mejoras en la infraestructura son paulatinas. Y esta decisión de decir vamos a empezar a marcar rutas preferentes, las famosas ciclovías pintadas y que modificaron importantes avenidas, hace que el tramo que se va a abrir para la bicicleta generó resistencias. El asunto es que no he visto un señalamiento de parte de las autoridades, que no ha enfatizado en una adecuada sociabilización. Es muy criticable. Entonces este tipo de iniciativa las vuelve socialmente flancos de ataque y eso es lo que hay que cuidar. Como autoridad en esta línea de programas lo que busca es ganar aliados fuera del gobierno, informando, transparentando los alcances, los objetivos y hacerle ver al ciudadano que es un asunto de cambio evolutivo y que tendrá un efecto en el largo plazo sobre todo para ese sector económicamente activo ahí en la zona. Esa parte me parece muy complicada porque lo que llaman tradicionalmente socialización es llegar y decir se va a hacer, se va a tornar sin involucrarlos y sin tomarlos en cuenta” (Arias, entrevista: 2015).

Ventajas y desventajas contar con la participación de los ciudadanos

“No hay desventajas, el tema es que no se ha entendido la noción de gobernanza. Yo insisto, no hagamos de la gobernanza lo que hicimos de la democracia en México, creímos que con cambiar a la autoridad y a las personas pacíficamente resolvíamos todos los problemas. Lo que ha demostrado la transición democrática en México es que no necesariamente el régimen democrático es el mejor régimen en términos de desempeño administrativo y de promoción del desarrollo económico, además de cambiar a los tomadores de decisiones hay que aprender a cambiar la forma de tomar las decisiones y es ahí donde juega y tiene su peso importante estos programas de mejoramiento de la relación entre autoridad y ciudadano. Y ahora llegan y señalan la gobernanza y por ello vamos a involucrar a los actores privados y a los actores sociales organizados y se ha traducido en un traslado de responsabilidades. En ese sentido yo valoro muy positivamente la participación ciudadana pero entendida esta como corresponsabilidad, si no cierras el círculo como autoridad y tu autoridad eres la encargada de cerrar el círculo” (Arias, entrevista: 2015).

Cambios en la participación ciudadana

“Los cambios se están dando, pero no es necesariamente porque el gobierno lo haya alentado, en este proceso me parece que el gobierno ha quedado a deber, los procesos se han venido dando porque ha habido actores sociales que empiezan alentar e impulsar. El tema de movilidad no motorizada, vemos por las noches los paseos ciclistas nocturnos, ¿quién lo alienta? Realmente es una iniciativa privada que simplemente establecieron ciertas reglas y se va haciendo este efecto bola de nieve, quien ya paseo, quien ya vivió la experiencia y descubrió que su ciudad de noche se ve completamente diferente invita a su amigo y comienza esta cultura. Ahí la participación de la autoridad es básicamente de resguardar la seguridad pero la iniciativa fue de la sociedad” (Arias, entrevista: 2015).

El papel de los partidos políticos en la gestión de los programas municipales

“El riesgo está en lo que llaman la politización, en realidad no es sino usar electoralmente los programas pero me parece que ahí ya empieza a generarse evidencia a nivel de la competencia política de que no necesariamente el que la autoridad se atribuya las bondades y los beneficios de un programa le dará triunfo electoral, el ciudadano ya empieza a tomar sentido más importante del papel que tiene su voto y eso mismo va a ir normando. Todavía existen ciertos segmentos de la población que operan básicamente por la movilización de votos, la relación clientelar” (Arias, entrevista: 2015).

4.5.6. Beneficiario: Manuel González

Como puede apreciarse en las respuestas que se ofrecen a continuación, el entrevistado se mostró un tanto renuente ante las cuestiones planteadas, mostrando en ciertos casos indiferencia ante nuestras preguntas.

“¿Por qué medio se enteró de la existencia del programa municipal?

Amigos ciclistas que me invitaron.

¿Cómo se enteró de que participar?

A través de los mismos amigos que ya la conocían y me invitaron.

Ventajas y desventajas de su participación

Ventaja; que conocí una actividad pública que no conocía, desventaja que falta difusión, cultura vial entre los ciclistas.

¿Qué razones o motivos?

El deporte, la actividad física y el conocer cómo se desarrolla.

¿Cómo fue su experiencia?

Buena, aunque mucha gente en bicicleta que se te atraviesa y puede ocasionar caídas y lesiones.

¿Conoce a alguno de los integrantes de la organización de los programas? ¿Cómo lo conoció?

No.

¿Cómo se enteró de los beneficios del programa?

Por las redes sociales.

¿Se organizó con otros vecinos para participar?

No.

¿Quiénes estuvieron a cargo de la organización?

Desconozco pero me gustaría saberlo.

¿Compartió con otras personas la experiencia de participar?

Sí, de manera constante.

¿Con cuáles otros programas sociales está relacionado el programa en qué participó?

Ninguno” (González, entrevista: 2015).

4.6. Reflexiones finales

A partir del análisis de los casos puede concluirse que los factores de innovación en los procesos de gestión pública que se presentan son los siguientes:

- Pluralidad de actores: en las experiencias se observó una pluralidad de actores, la participación del gobierno local, la sociedad civil y, solamente en dos de ellas, la participación de actores privados y empresas extranjeras.
- Coordinación de instancias gubernamentales: se observó que necesariamente existió una coordinación principalmente con los municipios de Guadalajara-Tlaquepaque, lo que evidencia una necesidad de cooperación intermunicipal en un programa que demandaba una visión metropolitana.

- Institucionalización: aunque se observaron esfuerzos por establecer un proceso de institucionalización, en el caso del *Plan Maestro* involucró el seguimiento del programa en plenas elecciones municipales y, a pesar de que se produjo alternancia en el gobierno del municipio, el programa pudo permanecer en el tiempo
- Innovación social: se observó la capacidad de los gobiernos locales para potenciar iniciativas ciudadanas. Por otra parte, la participación de las consultoras nacionales y extranjeras permitió elaborar varios planes estratégicos con respecto al plan maestro de movilidad, mesas de consulta y la tan mencionada apropiación del ciudadano.

Junto a esto, destacan los elementos innovadores que han surgido a partir de la reconstrucción del caso y de la percepción de los actores involucrados. Entre ellos está la amplia participación ciudadana, una relación de carácter profesional, la gran aceptación que logran los productos de planeación; la permanencia incluso a pesar de los avatares políticos, argumentos técnicos fundamentados, una gran participación social de vecinos de manera crítica y constructiva o una nueva cultura democrática en su toma de decisiones.

A partir de la voz de los protagonistas y de la construcción del caso presentada en las páginas anteriores, se ha constatado también el surgimiento de nuevos líderes políticos, la opinión de que la apropiación social debería tener buenos procesos de gestión y de que se trata de un concepto que significa que los programas deben responder a las demandas sociales, la generación de los observatorios ciudadanos y la evaluación de la política a partir de los resultados y de la percepción de los gobernados. Por otra parte, se constata la opinión de que un gobierno comprometido socialmente tiene que favorecer más a los que menos tienen, de la relevancia de una política pública especializada y de la operacionalización y generación de procesos participativos.

En cuanto a la participación, se concibe como un elemento fundamental, como un proceso educativo básico. Innovar, de acuerdo a la información recogida y sintetizada, significa tomar una serie de decisiones y crear formas de diálogo con los vecinos para solucionar conflictos de intereses y requiere ciudadanos conscientes, resolución y trabajo en conjunto con un mismo sentimiento social; así, esa participación

ciudadana y la cercanía real con los vecinos da lugar a una mayor legitimidad del gobierno. Finalmente, hay que subrayar las relaciones reales de democracia debido a que generar un programa de movilidad termina generando convivencia en las calles, confianza en el barrio y la colonia.

Cabe mencionar que lo que caracterizó al *Plan Maestro de Movilidad* fue una destacada asesoría técnica por parte de la iniciativa privada, principalmente del extranjero, la participación de varias universidades, la complejidad del contexto de la alternancia en el gobierno, la canalización de demandas a partir de movimientos sociales y el diseño e implementación de una política pública en beneficio y participación de la ciudadanía. Es decir, el *Plan Maestro de Movilidad Urbana no Motorizada* se puede considerar como una política pública que respondió a una demanda ciudadana, a partir de las manifestaciones organizadas en un inicio por parte de la sociedad civil, que obtuvo respuesta de los gobernantes en dos momentos distintos. Así, el *Plan Maestro* fue una política *bottom-up*, generada desde las bases sociales, en contraste con el *Programa de Intervención por Objetivos*, que fue creado de las líneas de los gobiernos locales.

De manera sintética la siguiente tabla presenta un mapa de los actores que participaron, el origen de las acciones, los intereses y las demandas, así como los factores de innovación de la gestión municipal identificados a partir de la reconstrucción de los casos.

TABLA 26. CUADRO ANALÍTICO DEL PLAN MAESTRO DE MOVILIDAD NO MOTORIZADA

¿Quiénes innovan? Actores	Origen de las acciones	Intereses y demandas	Factor innovador en la gestión pública local
Gobierno 1) Instituto para el Desarrollo de Políticas. 2) Ayuntamiento de Guadalajara. 3) Secretaría de Vialidad y Transporte. 4) Ayuntamiento de Tlaquepaque. 5) Organismo Coordinador de la Operación Integral del Servicio de Transporte Público. 6) Secretaría de Desarrollo Urbano. 7) Director de Vinculación Política. 8) Representantes de once estados. 9) Presidente municipal. 10) Secretaría de Vialidad y Transporte. 11) Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo (ITDP) 12) Universidades ⁷¹ . 13) Sistema de Tren Eléctrico Urbano.	+ <i>Top-down</i> 1) Estudios. 2) Proceso de validación social. 3) Experiencias internacionales. 4) Representantes de once estados de la República Mexicana 5) Elecciones a las alcaldías municipales en Guadalajara. 6) Pedagogía urbana a través de la universidades.	1) Creación de una red ciclovías. 2) Viabilidad técnica. 3) Construcción de una red de ciclovías. 4) El costo de la misma se incrementaría. 5) La recuperación de espacios públicos. 6) Promoción de la bicicleta. 7) El retraso de la obra se originó debido a que se dio mayor transparencia en la contratación de las constructoras. 8) Participación ciudadana.	1) Recorridos realizados por funcionarios. 2) La generación de áreas verdes y un sistema de movilidad incluyente fueron requisitos necesarios para cambiar la percepción sobre la ciudad. 3) Congresos nacionales. 4) Compromisos con la gente. 5) Acercamiento y apropiación social.
Sociedad civil 1) ONG: Ciudad para Todos, GDL en Bici y Colectivo Ecologista de Jalisco. 2) Usuarios ciclistas: adolescentes, deportistas, repartidores, cuerpos de protección, agentes viales, policías 3) Colectivo Ecologista de Jalisco. 4) Consejo Ciudadano para la Movilidad Sustentable de la Zona Metropolitana de Guadalajara. 5) El Consejo Ciudadano de la <i>Vía RecreActiva</i> . 6) Asociación Walk and Bike For Life.	+ <i>Bottom-up</i> 1) No existía ningún estudio serio que revelara el número de rutas, accidentes o condiciones viales de los ciclistas. 2) Promovían el uso de la bicicleta.	1) Carecía de la infraestructura básica vial. 2) Criterios de sustentabilidad ambiental, equidad social y eficiencia económica. 3) No se garantizaran los mecanismos de toma de decisiones en el tema de movilidad no motorizada y no se le diera seguimiento.	1) Apoyo de otros programas paralelos como por ejemplo: el Consejo Ciudadano de la <i>Vía RecreActiva</i> . 2) A través de una contraloría ciudadana vigilar la continuidad y cumplimiento de los procesos.
Iniciativa privada 1) José Palacios, empresario y entonces Presidente del Consejo de Directores de	1) Fomentar el uso de la bicicleta en sus empresas.	1) Asesoraran la construcción de ciclo rutas y al mismo tiempo formaran parte	1) Generaría una gobernanza con los distintos actores que intervienen en el

⁷¹ Universidad de Guadalajara, Universidad del Valle de Atemajac, Universidad Panamericana y Universidad Autónoma de Guadalajara.

¿Quiénes innovan? Actores	Origen de las acciones	Intereses y demandas	Factor innovador en la gestión pública local
Guadalajara 2020. 2) Consultora estadounidense. 3) Alta Panning y el director ejecutivo de Walk and Bike for Life. 4) Empresa Cemex. 5) Arquitectura Urbana y Taller Actur. 6) Empresa BKT. 7) Empresa AU Consultores.	2) Mesas de trabajo con expertos.	del equipo de trabajo para elaborar el <i>Plan Maestro</i> . 2) Destacaron los temas de distritos peatonales y redes ciclistas, medio ambiente y vialidad y transporte 3) Meta ciudadanizar el proceso de creación del plan	proyecto a través de un Consejo.
En conjunto	<i>Bottom-up y top-down</i> 1) La participación ciudadana se definió como un proceso permanente a lo largo de la elaboración e implementación del <i>Plan Maestro</i> .	1) Estrategia de participación ciudadana. 2) Estrategia de socialización. 3) Inter-modalidad entre transporte público, bici y peatón así como incorporar criterios de accesibilidad y movilidad no motorizada en obras y proyectos de infraestructura vial.	1) Creación y formación de Comités de Participación Técnicos y Ciudadanos. 2) Reuniones específicas con diferentes actores sociales del ámbito público y ciudadano. 3) Talleres de participación abiertos a la ciudadanía en general. 4) Sesiones de sensibilización dirigidas a actores del ámbito público, empresarial, académico y vecinal. Grupos focales. 5) Y aplicación de encuestas y elaboración de página web.

Fuente: Elaboración

CAPÍTULO 5. *VÍA RECREATIVA*, 2004-2006

Introducción

En este capítulo se reconstruye el tercero de los casos de estudio de esta tesis: *Vía RecreActiva* como un programa innovador de tres municipios de la Zona Metropolitana de Guadalajara (Guadalajara, Zapopan y Tlaquepaque), puesto en marcha durante los gobiernos municipales del 2004-2006. Posteriormente, se han producido una serie de tensiones a la hora de expandir el programa a los municipios periféricos (Zapopan y Tlaquepaque), ya que este fue implementado originalmente en Guadalajara y debido a su éxito se expandió a otros municipios conurbados.

La reconstrucción del caso *Vía RecreActiva* fue realizado a partir de la información obtenida de diversas notas periodísticas procedentes, por ejemplo, de *El Informador*, *La Jornada*, *Público-Milenio* y *Mural*. Cabe señalar que el diario *La Jornada* en su edición Jalisco comenzó a ser publicado a partir del mes de mayo de 2006, por lo que a partir de esta fecha se realizó el rastreo hemerográfico en dicho medio.

Durante el mes de julio de 2005, el Ayuntamiento de Guadalajara inscribió 12 programas para el concurso *Gobierno y gestión social* que convoca el Centro de Investigación y Docencia Académica (CIDE) y la Fundación Ford de México (“Inscriben 12 programas”, 2005). Entre los programas inscritos destacó la *Vía RecreActiva*, programa que ha sobresalido por los elementos que lo han consolidado como un mecanismo creado y organizado por distintos actores, entre ellos el gobierno y la sociedad civil.

Este programa surgió como respuesta a la necesidad de los ciudadanos de disfrutar de los espacios públicos a partir de diversas actividades recreativas y, así, promover la convivencia social y familiar en la ciudad de Guadalajara y su Zona Metropolitana. Además, con estas acciones se innovaba en el sentido de que el acceso a los espacios públicos sería disfrutado por toda la sociedad sin distinción alguna. Otro aspecto innovador dentro del programa es la invitación que se ha realizado para participar en el diseño y el control de dichas políticas públicas a los especialistas en estos temas. La siguiente tabla reúne estas características, de forma que se pueda dar un orden sistemático a la reconstrucción del caso.

TABLA 27. ORIGEN, INTERESES Y DEMANDAS DE VÍA RECREATIVA

Origen de las acciones	Intereses y demandas
<p>+ <i>Bottom-up</i></p> <p>1) Los ciudadanos disfrutarían de sus espacios y de diversas actividades que promovieran la convivencia en su lugar de residencia.</p> <p>2) Pretendía igualdad de condiciones para que las personas disfrutaran de la ciudad, de los espacios y de sus entornos.</p> <p>3) Invitaron a la especialista en recuperación de espacios públicos, Lucy Barriga.</p>	<p>1) Consistió en la creación de un parque lineal en las principales avenidas de la Ciudad.</p> <p>2) Actividades culturales, deportivas y artísticas gratuitas, con el objetivo de fomentar la convivencia familiar.</p> <p>3) Actividades: cachibol⁷², activación física y exhibición de baile moderno, actividades en bicicletas y patinetas.</p> <p>4) La Universidad de Guadalajara y la Universidad del Valle de Atemajac para la impartición de diversos talleres.</p> <p>5) Eventos musicales y de artes plásticas.</p> <p>6) Servicios médicos.</p> <p>7) Prestadores de servicio de la Universidad de Guadalajara brindaban asesoría médica, nutricional, oftalmológica y jurídica a los paseantes de la vía.</p> <p>8) Deporte y cultura.</p> <p>9) Instalación de mesas de ajedrez.</p> <p>10) Problema: desconocimiento del presupuesto total que se asignaría al proyecto.</p>

Elaboración propia.

Los intereses y demandas más sobresalientes del programa son la realización de actividades culturales, deportivas y artísticas gratuitas con el objetivo de fomentar la convivencia familiar y la ayuda de universidades para la impartición de diversos talleres. Por el contrario, uno de los principales obstáculos hallados es el desconocimiento del presupuesto total que se asignaría al proyecto, entre otros elementos a los que se hará referencia más adelante.

Al igual que en los dos programas analizados anteriormente, el caso se reconstruye a través de las respuestas a las preguntas: ¿Por qué se innova? ¿Qué se innova? ¿Quiénes innovan? y ¿Cómo se innova? Además, se ha complementado con algunas características que no pueden quedar fuera del análisis de la innovación en los procesos de gestión pública local.

El marco de análisis utilizado para la reconstrucción del caso es la que ya se ha mencionado en los dos capítulos anteriores: 1) La pluralidad de actores (sociales); 2)

⁷² Juego similar al voleibol.

Participación de instancias gubernamentales; 3) Capacidad de institucionalización (permanencia en el tiempo); e 4) Innovación social. Características: la capacidad del gobierno para potencializar, aprovechar y reforzar las experiencias de los ciudadanos y formular y resolver problemas.

5.1. Por qué se innova: los problemas públicos

El proyecto de la *Vía RecreActiva* se implementó en el municipio de Guadalajara, del estado de Jalisco, en septiembre del año 2004⁷³, durante la administración de Emilio González Márquez, perteneciente al Partido de Acción Nacional (PAN). El proyecto se originó como alternativa a falta de espacios deportivos y por la lejanía de algunos de ellos en colonias pertenecientes al municipio de Guadalajara (González, 2004, 1 de septiembre).

Vía RecreActiva fue implementado en Guadalajara y se considera uno de los programas de mayor éxito en el estado de Jalisco, ya que coadyuvó a mejorar las formas de convivencia entre los habitantes de la ciudad. Dicho programa ha sido tomado como modelo por otros municipios de diversos países latinoamericanos y, ante la solicitud de los gobiernos locales, Guadalajara ha asesorado en el diseño, operación e implementación de ciclovías recreativas en otros lugares (“*Vía RecreActiva*, domingos recreativos”, n.d.)⁷⁴

El proyecto de *Vía RecreActiva* formó parte del programa general *Ciudades Públicas*, que tuvo como principal objetivo⁷⁴ que los ciudadanos disfrutaran de sus espacios y de diversas actividades que promovieran la convivencia en su lugar de

⁷³ El martes 31 de agosto de 2004, el Ayuntamiento de Guadalajara anunció a través de una rueda de prensa el proyecto denominado *Vía RecreActiva*, el cual “va encaminado a mejorar la calidad de vida de los tapatíos” (“Anuncian *VíaRecreActiva*”, 2004). El entonces presidente municipal, Emilio González Márquez acompañado de Luis Enrique Gómez Espejel, exdirector de Fomento Deportivo y José Palacios, representante de Ciudades Públicas hicieron el anuncio.

⁷⁴ En lo local, *Vía RecreActiva* tuvo entre sus objetivos: recuperar el espacio público; construir una ciudad a escala del ser humano; promover la convivencia, comunicación, cohesión y acción social; generar un espacio incluyente y de promoción de los valores democráticos, el respeto y la tolerancia; crear sentido de pertenencia hacia la ciudad; promover el adecuado aprovechamiento del tiempo libre y la sana ocupación, tales como el deporte y la recreación, el arte y la cultura, la ciencia y tecnología, y el desarrollo social; hacer de la *Vía RecreActiva* (VRA) un laboratorio de educación cívica; promover Guadalajara como una ciudad acogedora y lúdica; promover sistemas alternos de movilidad; incentivar que el ambiente de libertad, convivencia y participación que se genera en este eje metropolitano se viva en todos los rumbos de la ciudad; participar en el proceso de metropolización de la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG), entre otros.

residencia (“Inauguran con éxito”, 2004). Es decir, el proyecto estuvo enfocado a la participación y empoderamiento del espacio público, con iniciativas en las que los ciudadanos salían a las calles en compañía de su familia. Al mismo tiempo, el programa proyectó una visión metropolitana⁷⁵.

La *Vía RecreActiva* consistió en la creación de un parque lineal en las principales vías de la ciudad de Guadalajara, con un trazado de 11 kilómetros sobre las avenidas Javier Mina, Juárez y Vallarta (González, 2004, 12 de septiembre), calles que permanecerían cerradas al tránsito vehicular desde las 8 hasta las 12 horas, para que los tapatíos pudieran pasear en bicicleta, patines, patineta, correr o caminar.

El 12 de septiembre de 2004 arrancó la *Vía RecreActiva*, edición en la que asistieron 15 mil paseantes⁷⁶ y el día 19 del mismo mes se duplicó la participación de paseantes. El 26 de septiembre, durante la tercera edición se registraron alrededor de 40 mil paseantes y, por el éxito inminente se planteó ampliar el recorrido, al que podrían sumarse Zapopan y Tlaquepaque (“Acuden 40 mil tapatíos”, 2004). La Secretaría de Vialidad⁷⁷ y Transporte de Jalisco estimó la participación de ocho mil paseantes durante la inauguración de la *Vía RecreActiva*⁷⁸ y el titular de la dependencia, Alfonso Rejón Cervantes, consideró viable la ampliación del horario del parque lineal (“Ampliarían a seis horas”, 2004). Asimismo, la *Vía RecreActiva* contó desde el principio con actividades culturales, deportivas y artísticas gratuitas, con el objetivo de fomentar la convivencia familiar.

⁷⁵ Así lo expresó el entonces presidente municipal Emilio González Márquez: “Es necesario multiplicar el proyecto, llevar el beneficio a todos los que habitan esta ciudad” (“Pretenden que Vía”, 2004).

⁷⁶ Durante el primer ejercicio de la *Vía RecreActiva* se esperaba contar con la participación de aproximadamente “5 mil personas” y se pretendía que a largo plazo se ampliara en siete rutas más conectando con ellas diferentes puntos de la ciudad.

⁷⁷ El expresidente municipal señaló que aunque los elementos de la Secretaría de Vialidad y Transporte de Jalisco son de gran apoyo, confiaba en que la ruta se volviera cada vez más cotidiana, mencionando que: “aquí, un año con la ruta nos ha ayudado, ahora en la ruta dos vimos cómo la gente se hacía a la derecha y tomaba su carril, en fin se está desarrollando esa cultura de apropiarse de la ciudad, pero con reglas de respetarnos todos” (“Sale adelante la organización”, 2005; “Pese a la polémica con Vialidad”, 2005).

⁷⁸ La Secretaría de Vialidad y Transporte de Jalisco implementó un operativo que consistió en colocar elementos en los cruceros más peligrosos del transporte público: en los puntos de inicio y fin de la ruta se instalaron vallas con el objeto de que los paseantes no se desviaran del recorrido o saltaran el trazo establecido para la vía.

Una vez que la *Vía RecreActiva* se consolidó entre la ciudadanía, fue necesario implementar campañas y reglamentación para el adecuado uso de la misma, así como generar las condiciones de seguridad necesarias para los asistentes. La primera acción fue realizada por el Ayuntamiento de Guadalajara, que diseñó una campaña para el correcto uso de la *Vía RecreActiva* con las medidas de seguridad que tenían que acatar los automovilistas para evitar accidentes con peatones y ciclistas, así como la promoción del respeto entre los asistentes para evitar conflictos (De Dios, 2004, 18 de octubre).

Para su difusión⁷⁹, se repartieron en las calles volantes y se realizaron campañas por parte de las autoridades de transporte. Es importante mencionar que el Consejo Municipal de Deporte de Guadalajara contaba con un espacio de radio semanal, que también se difundía por internet, en el que se informaba a los usuarios acerca de las actividades que se realizarían en las ulteriores jornadas de la *Vía RecreActiva*⁸⁰.

Vía RecreActiva de Guadalajara es un programa considerado dentro de la categoría *Programas de Ciudad*⁸¹, que pretendía lograr una igualdad de las condiciones para que las personas disfrutaran de la ciudad, de los espacios y de sus entornos. Además, los programas de ciudad se caracterizan por ser permanentes⁸², con un horario fijo establecido⁸³.

⁷⁹ Una de las estrategias de comunicación social de la *Vía RecreActiva* fue la publicación de carteles en diversos medios impresos, como en el periódico *Público*, con la siguiente leyenda: “Vía RecreActiva Guadalajara/ ¡Participa y Diviértete!/ desde la calle Presa Laurel/ hasta los Arcos Vallarta, con actividades recreativas/ culturales y de entretenimiento/ A partir del 12 de septiembre, todos los domingos de 8:00 a 12:00 hrs. / ¡Te esperamos!” (“Vía RecreActiva Guadalajara”, 2004).

⁸⁰ Véase Organización Panamericana de la Salud, et al. (2009). *Manual para implementar y promocionar la Ciclovía Recreativa*. (2009).

⁸¹ Es decir, “los programas de ciudad parten de la libre participación y deben responder a los cuatro elementos que tienen que ver con la recreación: descanso, desarrollo, diversión y disfrute” (“Toda ruta es viable”, 2005).

⁸² En el mes de junio de 2005, se presentó ante el pleno del Ayuntamiento una iniciativa para establecer la *Vía RecreActiva* como un programa permanente con el objetivo de que se mantuviera en futuras administraciones. El entonces regidor Paulo Eduardo Colunga Perry presentó la iniciativa para que el programa se llevara a cabo de manera permanente, con fundamento en el Plan Municipal de Desarrollo 2004-2006, que dentro del objetivo estratégico 2 afirma: “promover una comunidad participativa con rostro humano, que genere oportunidades y mejores condiciones de vida para los tapatíos” (“Vía RecreActiva no desaparecería”, 2005).

⁸³ De acuerdo a una encuesta publicada por el periódico *El Informador* (2004), el 66 por ciento de los encuestados estuvo a favor de ampliar el horario de la *Vía RecreActiva*, mientras que el 33 por ciento se mostró en contra. Así, la ampliación del horario de la *Vía RecreActiva* generó que el entonces presidente

5.2. Qué se innova

La inauguración de *Vía RecreActiva*⁸⁴, organizada por el Consejo Municipal del Deporte de Guadalajara, fue presidida por el expresidente municipal de Guadalajara (2003-2005), el panista Emilio González Márquez, el 12 de septiembre de 2004 a las 8 horas. Las actividades realizadas fueron cachibol, activación física y exhibición de baile moderno, actividades en bicicletas y patinetas en el Parque Revolución, exposición de pintura en el Ex Convento del Carmen y un concierto del quinteto La Habana (“Arranca hoy la *Vía RecreActiva*”, 2004). Asimismo, se realizó una misa en Plaza Tapatía oficiada por el arzobispo Juan Sandoval Iñiguez.

Durante el trayecto se contó con 50 guías, 90 agentes de vialidad y 180 elementos de grupos de apoyo, auxiliando a los paseantes sobre los puntos de interés, seguridad y del recorrido en general (“El domingo inicia”, 2004). La cantidad de personas en el primer día se triplicó con respecto a las estimaciones: *Vía RecreActiva* registró la participación de alrededor de 45 mil participantes en su primera jornada (“Miles disfrutan su paseo”, 2004).

Algunas características durante la implementación del programa fueron:

1. Utilización de túneles vehiculares. Durante la operación de la *Vía RecreActiva*, se utilizó un túnel y un paso a desnivel en la ruta y, para garantizar la seguridad de los usuarios, se dispuso de lo siguiente: señalización, el personal operativo se sitúa a la entrada y salida, a la vez que solicitan a los usuarios bajaran caminando⁸⁵.
2. Centro de Control y Mando. Cada domingo se instaló un Centro de Control y Mando en la *Vía RecreActiva*, con dos áreas en las que se instaló el equipo de

municipal, Emilio González Márquez (2003-2005), buscara autorización del pleno del Ayuntamiento de Guadalajara para incrementar el presupuesto del Consejo Municipal del Deporte (Comude).

⁸⁴ Al finalizar el primer recorrido, el Ayuntamiento de Guadalajara realizó una encuesta de percepción para identificar las fortalezas y debilidades relacionadas con el proyecto. La entrevista fue presentada en la reunión del Consejo de Cámaras de Industriales, en la que se destacaron tanto algunos puntos fuertes del primer día de implementación como algunos problemas de organización y logística, así como la necesidad de agregar actividades complementarias para aprovechar los espacios públicos.

⁸⁵ Véase Organización Panamericana de la Salud et al. (2009). *Manual para implementar y promocionar la Ciclovía RecreActiva*.

comunicaciones y una más en la que se encontraban los representantes de las dependencias involucradas como vialidad, bomberos, protección civil y servicios médicos⁸⁶.

3. Combate del comercio informal. El Ayuntamiento de Guadalajara puso en marcha en el mes de noviembre de 2004 un operativo para evitar que los comerciantes informales invadieran el parque lineal. Inspectores, agentes de vialidad, policías y voluntarios informaron de forma conjunta cada domingo de la presencia de vendedores ambulantes que rondaron el parque lineal (“Habrà 23 tianguis”, 2004).

De esta manera, *Vía RecreActiva* se consolidó como una alternativa de diversión para los tapatíos y, a la vez, se convirtió en una iniciativa para la recuperación de los espacios públicos, sin verse afectada por los cambios de partido político en la administración municipal.

En un primer censo sobre la percepción de la ciudadanía, los comerciantes de la avenida Javier Mina (la utilizada por el proyecto para la circulación durante el paseo dominical), manifestaron que se percibían mejoras en el nivel de ventas. Los comerciantes aseguraban que la implementación de la *Vía RecreActiva* les daría la oportunidad de abrir sus negocios en domingo, generando con ello efectos positivos en su volumen de ventas (“Pretenden abrir más comercios”, 2004).

Uno de los beneficios de la *Vía RecreActiva*, además del fomento de la convivencia entre los ciudadanos, es que significó una posibilidad para los comerciantes ubicados en los alrededores de la ruta, ya que las personas que participaban en la *Vía RecreActiva* eran clientes potenciales para los comerciantes (“Ampliarían a seis horas”, 2004).

A pesar de que la promesa de la *Vía RecreActiva* era que las ventas iban a incrementarse, los comerciantes establecidos en el centro histórico de Guadalajara señalaron en octubre de 2005, un año después de la inauguración del programa, que las

⁸⁶ Véase Organización Panamericana de la Salud et al. (2009). *Manual para implementar y promocionar la Ciclovía RecreActiva*.

ventas habían disminuido un 30 por ciento en promedio, siendo los más afectados los restaurantes. Según los comerciantes, la *Vía RecreActiva* no era proyecto integral, pues no se contemplaron todos los aspectos, como por ejemplo las consecuencias de no permitir estacionar a los automovilistas junto con el poco apoyo para los negocios (“La *Vía RecreActiva* está causando”, 2005).

Por lo tanto, las ventas de los comerciantes del centro histórico de Guadalajara se vieron afectadas por la *Vía RecreActiva*: debido a la falta de información sobre la vialidad y rutas alternas para llegar al centro tapatío, muchas personas decidían no acudir, pues se pensaba que era imposible llegar al centro en coche (lo que se tradujo en una pérdida de entre el 30 y el 80 por ciento de las ventas). Aunque los comerciantes no se oponían al programa y lo consideraban benéfico, les generó sin embargo un problema con las ventas, por lo que pidieron mayor información sobre las vialidades y rutas alternativas para llegar al centro de la ciudad y que, por una ocasión, se permitiera a los automovilistas estacionar en las calles en las que comúnmente está prohibido.

Por otro lado, se consiguió el objetivo de acercar la *Vía RecreActiva* a personas que habitaban en sitios de la ciudad alejados de la ruta inicial y, sobre todo, se buscó generar la convivencia y satisfacción de los asistentes, que hicieron declaraciones como “es una excelente ruta, parece más segura que las otras, tiene menos cruces” (Rodríguez, 2005, 12 de septiembre). De la misma forma se registraron opiniones positivas de los que se vieron afectados por los cambios en las rutas, expresando que es bueno que los niños y jóvenes tengan espacios y se diviertan en las calles⁸⁷.

Dos años después de la inauguración de la *Vía RecreActiva*, esta se convirtió en una ‘costumbre’ para los habitantes de la ciudad. Los ciudadanos comenzaron a empoderarse del espacio público, desde las modificaciones en su extensión hasta el impulso de la actividad económica en los negocios cercanos a la zona del proyecto y las actividades complementarias en los espacios verdes, tales como danza, yoga, artes

⁸⁷ En el mes de septiembre, habiendo transcurrido dos años desde que comenzó la *Vía RecreActiva*, el proyecto ya formaba parte la rutina dominical de algunos habitantes de la ciudad, situación que se reflejó en el incremento del número de asistentes al paseo: consta que en un inicio asistían cerca de 46.000 personas, mientras que en el segundo año superaban los 100.000 asistentes “La *Vía RecreActiva* crece”, (2006).

marciales, tableros gigantes de damas inglesas y dominó (Torres, 2006, 18 de septiembre).

El éxito de la *Vía RecreActiva* generó que el expresidente municipal Emilio González Márquez planteara la inclusión de rutas alimentadoras por algunas de las principales avenidas y calles de la ciudad. No obstante, también se informó de que en las calles aledañas a la ruta de la *Vía RecreActiva* habían ocurrido accidentes. Uno de ellos se produjo 26 de septiembre, cuando atropellaron a dos niñas que se dirigían hacia una de las avenidas de *Vía RecreActiva*; el vehículo huyó del lugar y dos voluntarios llamaron una ambulancia que atendió a las niñas, de aproximadamente 10 años; por esto una vecina, testigo del accidente, sugirió que hubiera mayor vigilancia del tránsito (“El horario de la *Vía RecreActiva*”, 2004). De esta manera, había una evaluación continua y constante de los vecinos del programa de *Vía RecreActiva* y, de esta forma, el gobierno materializaba las peticiones de la ciudadanía.

Dentro de las actividades realizadas en la *Vía RecreActiva* destacaron las actividades deportivas y culturales; pero, a su vez, se convirtió en un espacio para, entre otras cosas, campañas de prevención. Tal es el caso de la campaña de vacunación antirrábica que se llevó a cabo en la infraestructura del programa (“En la *Vía RecreActiva* iniciará”, 2006). La implementación de la misma surgió debido a la cantidad de personas que acudían a la *Vía RecreActiva* acompañadas por su mascota, razón por la que se concluyó que la campaña tendría buenos resultados por ser un medio eficaz para transmitir el mensaje de la vacunación y, a su vez, facilitar que las personas pudieran llevar a su mascota a un punto céntrico.

El programa se puso en marcha a raíz de la vinculación de gobernantes y sociedad; en este sentido, el entonces presidente municipal de Guadalajara, Emilio González Márquez comentó sobre *Vía RecreActiva*:

“Me gustó mucho, creo que para ser la primera tiene un resultado bastante favorable. Muy motivante ver familias, gente que traía sus niños en triciclos, gente en patines, gente empujando carriolas; incluso algo que no habíamos previsto, como gente que salía de su casa para jugar pelota en la calle. Hacen falta más atractivos colaterales

para que la gente se pueda detener y ver esos espectáculos. Hacen falta baños y quién rente bicicletas” (“Inauguran con éxito”, 2004).

Dentro de la *Vía Recreativa* se han realizado diversas actividades para mejorar la convivencia familiar y, con ello, fortalecer el tejido social. Un ejemplo es el Día de la Familia en el 2007, en el que el exgobernador del Estado de Jalisco Emilio González Márquez realizó un paseo por la Vía en compañía de su familia y resaltó la importancia del programa al declarar que “espacios como la *Vía RecreActiva* son de suma importancia para la convivencia familiar, por lo que se busca el crecimiento del proyecto a zonas identificadas con grandes concentraciones de población” (“Los caminantes, principales actores”, 2005).

El tema de la inclusión fue de suma importancia en los recorridos de la *Vía RecreActiva*. Un ejemplo son las valoraciones deportivas que realizaba el personal del Consejo Estatal para el Fomento Deportivo (CODE) Jalisco para detectar talento deportivo entre los niños que asistían al paseo. En este sentido la coordinadora de la *Vía RecreActiva*, Lucy Barriga Hernández, declaró que “el CODE Jalisco va empezar a hacer valoraciones de niños entre los cinco y doce años de edad; lo que se busca es detectar los talentos deportivos de niños y jóvenes y mandarlos a Centros de alto rendimiento” (“El CODE valora”, 2006).

El proyecto de *Vía RecreActiva* no solo ha conseguido que los ciudadanos salgan a las calles y se apropien del espacio público por medio de actividades deportivas y culturales sino que, de igual manera, ha logrado una vinculación con la ciudadanía y un medio de concienciación a través de campañas informativas como la realizada a favor del Día Mundial de la Lucha contra el Sida. Esta campaña se denominó *Educación en la Sexualidad, Nuestro Compromiso* y consistió en la entrega de preservativos acompañados de folletos informativos que ilustraban el correcto uso del método anticonceptivo (Ferrer, 2007, 1 de diciembre). Es importante mencionar que la entrega de anticonceptivos e información formó parte de una campaña de mayor tamaño llevada a cabo en instituciones de educación pública.

5.3. Quiénes innovan

La iniciativa de *Vía RecreActiva* surgió como propuesta de un grupo de ciudadanos denominado Guadalajara 2020-Ciudades Públicas (“Inauguran con éxito”, 2004). Posteriormente, el Ayuntamiento de Guadalajara realizó las gestiones necesarias para poder operacionalizar el proyecto, para lo cual invitaron a la especialista en recuperación de espacios públicos Lucy Barriga⁸⁸ quien, en colaboración con diversos actores y políticos diseñaron la primer ruta de la *Vía RecreActiva*.

Ciudades Públicas, el grupo que materializó la *Vía RecreActiva*, estaba conformado por ciudadanos y empresarios. Este grupo estableció como uno de sus objetivos fundamentales posicionar a Guadalajara como una ciudad de turismo de negocios y, en ese sentido, una de sus estrategias para consolidar esta meta fue la presentación del proyecto⁸⁹.

Tomás López Miranda, el entonces (2002-2004) coordinador del Consejo Coordinador de Cámaras Industriales de Jalisco (CCIJ), resaltó como uno de los logros más importantes de su gestión la *Vía RecreActiva*, programa en el que se integró el CCIJ y que también impulsó a que se integraran otros municipio de la Zona Metropolitana de Guadalajara, como Zapopan y Tlaquepaque (“Impotencia ante el contrabando”, 2005).

5.4. Factores de innovación

5.4.1. Pluralidad de actores

Al igual que en los casos innovadores ya analizados, en esta ocasión también se presentan diversos actores en el proceso administrativo del programa. En las fases de diseño, planeación, dirección y control se invitó e involucró a diversos actores que

⁸⁸ Lucy Barriga, excoordinadora de la *Vía RecreActiva*, consideró que eran necesarios diagnósticos para garantizar la operación del proyecto, de esta manera se afirma que: “el primer estudio de impacto que se requiere... es el técnico vial, porque a partir de él es como la ruta puede garantizarle a la gente lo que está buscando para recuperar sus ciudad (...) La parte social implica involucrar a los que están alrededor de las rutas y recalcarles la importancia de su participación dentro del proceso (“Toda ruta es viable”, 2005)”.

⁸⁹ Véase Organización Panamericana de la Salud *et al.* (2009). *Manual para implementar y promocionar la Ciclovía Recreativa*. (2009).

contribuyeron a potenciar el programa. Participaron el gobierno, la sociedad civil, y la iniciativa privada. En relación al gobierno, hay que subrayar su participación en distintos ayuntamientos, los partidos políticos en el gobierno; también participaron preparatorias y universidades. Por parte de la sociedad civil aparecen organizaciones, voluntarios universitarios o la golfista Lorena Ochoa, es un símbolo que genera prestigio social.

TABLA 28. ACTORES DE VÍA RECREATIVA

Gobierno
<ul style="list-style-type: none"> 1) Ayuntamiento de Guadalajara. 2) Consejo Municipal de Deporte. 3) Ayuntamiento de Zapopan. 4) Ayuntamiento de Tlaquepaque. 5) Secretaría de Vialidad y Transporte. 6) Partido Acción Nacional (PAN) y Partido Revolucionario Institucional (PRI). 7) Consejo Estatal para el Fomento Deportivo (CODE). 8) Instituciones académicas. 9) Instituto Municipal de las Mujeres. 10) Desarrollo Integral de la Familia (DIF). 11) Preparatorias, universidades y personal de la Secretaría de Educación Pública (SEP) e Institutos Tecnológicos. 12) Secretaría de Cultura. 13) Escuela de Artes Plásticas del Instituto Cultural Cabaña.
Sociedad civil
<ul style="list-style-type: none"> 1) “Guadalajara 2020-Ciudades Públicas”. 2) Voluntarios que prestaron el servicio social. 3) Estudiantes de bachillerato y universitarios. 4) Golfista tapatía Lorena Ochoa. 5) Federación de Ciclistas de Chicago.
Iniciativa privada
<ul style="list-style-type: none"> 1) Consejo Coordinador de Cámaras Industriales de Jalisco (CCIJ). 2) Arzobispo Juan Sandoval Iñiguez. 3) Expresidente municipal de Bogotá (Colombia), Anthanas Mockus. 4) José Palacios, empresario y promotor.

Elaboración propia.

Finalmente, por parte de la iniciativa privada las participaciones que llaman la atención son las del arzobispo Juan Sandoval Iñiguez y el expresidente municipal de Bogotá (Colombia) Anthanas Mockus.

5.4.2. Coordinación de instancias gubernamentales

El municipio de Tlaquepaque, a través del expresidente municipal Miguel Castro Reynoso, del PRI, anunció que la iniciativa privada del municipio promovería la *Vía RecreActiva* en Tlaquepaque⁹⁰; también se pretendió extender la iniciativa a todos los municipios de la Zona Metropolitana de Guadalajara: Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, El Salto, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga, Ixtlahuacán de los Membrillos y Juanacatlán (“Pretenden que *Vía RecreActiva*”, 2004).

En noviembre de 2004, la ampliación de la *Vía RecreActiva* hacía el municipio de Zapopan se veía como una propuesta más viable, en palabras del entonces presidente municipal de Zapopan, Arturo Zamora: “la propuesta que estamos haciendo es que haya una concentración en el parque Metropolitano (...) y entonces avancemos a la Glorieta Minerva y hagamos un encuentro de las dos ciudades” (“La *Vía RecreActiva* llegaría”, 2004).

En entrevista realizada por el periódico *El Informador* (2004) a los paseantes de la *Vía RecreActiva* sobre su opinión respecto a la ampliación del parque lineal hacia el municipio de Zapopan, los interrogados percibieron positivamente la posibilidad (“Aprueban tapatíos posible”, 2004). El expresidente municipal de Zapopan Arturo Zamora estimó que Zapopan se integraría en breve en la *Vía RecreActiva* de Guadalajara, pues continuaban trabajando sobre la vialidad, seguridad y personal que colaboraría en dicho programa (“Celebran la décima edición”, 2004). Cada vez se sumaban más participantes al programa y también las autoridades ofrecían mayores eventos y celebraciones (“Concurrida la *Vía RecreActiva*”, 2004).

Una vez anunciada la ampliación a lo largo de la Zona Metropolitana de Guadalajara, se pretendió comenzar en el municipio de Zapopan el 21 de noviembre de 2004, lo cual no pudo concretarse por problemas técnicos, así como por la falta de

⁹⁰ La segunda etapa de la *Vía RecreActiva* contemplaba la unión de los municipios de Tonalá y Zapopan, desde el parque de la Solidaridad (ubicado en el municipio de Tonalá) hasta el parque Metropolitano (ubicado en el municipio de Zapopan). Asimismo, se contemplaba la incorporación de los parques Agua Azul y Ávila Camacho (ubicados en el municipio de Guadalajara), además de la Avenida Chapultepec. La propuesta de unir a Zapopan se haría ante el expresidente municipal, Arturo Zamora, miembro del PRI, por parte del entonces presidente municipal de Guadalajara, Emilio González Márquez, miembro del PAN, ante un claro mensaje de no politizar el programa de la *Vía RecreActiva*, debido al éxito que el mismo había alcanzado (“Pretenden que *Vía RecreActiva*”, 2004).

mobiliario necesario, situación que incidía de manera negativa en la zona donde se decidió implementar el programa⁹¹.

La apertura de la *Vía RecreActiva* en el municipio de Zapopan atravesó un proceso de aproximadamente cinco meses desde el momento en que se propuso como iniciativa hasta los primeros ensayos en forma de caravana ciclista denominada *Haz Ciclismo por Zapopan* en abril de 2005. Se pensó en comenzar el proyecto después del periodo vacacional de Semana Santa y Pascua de 2005 y, posteriormente, adherirse a Guadalajara. En la inauguración de lo que en unos meses sería el trayecto de Vía en el municipio de Zapopan se realizó un recorrido de reconocimiento de la ruta con una distancia de 7,5 kilómetros a lo largo de donde estaría circulando de manera oficial la Vía en Zapopan (Valle, 2005, 23 de abril).

Posteriormente se anunció la integración del municipio de Zapopan en la *Vía RecreActiva* durante el mes de abril del 2005. Para la unión de la vía con Guadalajara, el Ayuntamiento de Zapopan puso a disposición de los participantes alrededor de 200 bicicletas proporcionadas por el DIF Zapopan (y que pertenecían a la Secretaría de Seguridad Pública, ya que estaban en completo abandono y fueron reparadas para tal efecto) (“En dos semanas”, 2005).

El expresidente municipal de Zapopan, Arturo Zamora, opinó que la *Vía RecreActiva* era para que “los habitantes puedan tener opciones para fomentar la convivencia familiar, la conciencia ecológica y la práctica del deporte” (“Zamora confirma”, 2005; “La *Vía RecreActiva* en Zapopan”, 2005).

La primera edición de la *Vía RecreActiva* de Zapopan⁹² registró aproximadamente 250 ciclistas, que partieron del Parque Metropolitano hacia la Glorieta Minerva (el contingente lo encabezó el expresidente municipal de Zapopan, Arturo Zamora); sin embargo, hubo un descontrol del tráfico que mostró por unos

⁹¹ En este sentido, Arturo Zamora Jiménez argumentó que era necesario que el municipio aportara una cantidad cercana a los \$150.000 pesos (Valle, 2004, 18 de noviembre).

⁹² En este sentido, la vía de Zapopan inició a las 8 de la mañana y concluyó a las 13 horas, con una extensión de 7,5 kilómetros, que van desde el parque Metropolitano, pasando por la lateral de la Avenida Vallarta hasta la glorieta de los Cubos, avenida J. Clouthier, Lázaro Cárdenas y de nuevo Avenida Vallarta hasta conectar con la vía de Guadalajara en la Glorieta Minerva (“Zamora confirma inicio”, 2005; “La *Vía RecreActiva* de Zapopan”, 2005).

momentos la falta de coordinación y desorganización en esta primera edición (“Inicia Ciclovía en Zapopan”, 2005; “Pedaleando logran unir”, 2005).

El 14 abril de 2005 (“En Zapopan, definen”, 2005; “Definen la ruta”, 2005; “Firmes los acuerdos”, 2005) finalmente quedó definida la ruta que unió Zapopan con Guadalajara a través de la *Vía RecreActiva*, luego de que autoridades de la Secretaría de Vialidad y Transporte de Jalisco y del municipio de Zapopan llegaran a un acuerdo para dar inicio a la ruta el domingo 24 de abril⁹³. Con esta nueva ruta se amplió la *Vía RecreActiva* hacia el oriente y también se mantuvieron conversaciones entre las autoridades de Guadalajara y Tlaquepaque para incluir a éste último en la *Vía RecreActiva*.

Por otro lado, en Tlaquepaque, Miguel Castro (el expresidente municipal) se comprometió a hacer un análisis de las condiciones en las que se encontraba el municipio y revisar la viabilidad de su integración en programa de la *Vía RecreActiva*, ya que señaló que “no es privativo de un partido político ni de un gobierno, sino algo que funciona porque se origina en la sociedad” (“*Vía RecreActiva* en Tlaquepaque”, 2005). Los promotores de la *Vía RecreActiva* se reunieron con el presidente municipal de Tlaquepaque, Miguel Castro, para analizar las propuestas de rutas que permitieran unir Tlaquepaque con Guadalajara a través del programa; las rutas propuestas sumaban entre cuatro y cinco kilómetros cada una y se pretendía implementar antes de que terminara el 2005 (“*Vía RecreActiva* en Tlaquepaque”, 2005).

El domingo 27 de febrero de 2005 (“Tlaquepaque estudia”, 2005; “Guadalajara apoyaría a Tlaquepaque”, 2005), Miguel Castro recorrió la *Vía RecreActiva* con el fin de conocer mejor el proyecto y poder implementarla en Tlaquepaque y de esta manera integrarse a la *Vía RecreActiva* de Guadalajara. Durante el recorrido estuvo acompañado de José Palacios, empresario y promotor del programa junto con Lucy Barriga, coordinadora de la *Vía RecreActiva*.

⁹³ Este tramo de ruta con el que Zapopan se incorpora a la *Vía RecreActiva* comprendía alrededor de siete kilómetros. Se vaticinó que en el arranque, en el Parque Metropolitano, participarían entre 200 y 300 personas; debido a ello, el Ayuntamiento de Zapopan contó con 200 bicicletas para préstamo y con 70 elementos para resguardar la seguridad de los paseantes entre trabajadores del Ayuntamiento y de la propia Secretaría de Vialidad.

El proyecto de ampliar la *Vía RecreActiva* al municipio de Tlaquepaque tomaba cada vez más fuerza, y a finales de mayo de 2005 (“Tlaquepaque estudia rutas”, 2005) se estudiaban las posibles rutas que podrían conectar el municipio de Guadalajara con Tlaquepaque en la *Vía RecreActiva* con un total de 22 kilómetros con cuatro posibles rutas, y así, antes de que finalizara el 2005, poder contar con una extensión del programa hacía Tlaquepaque⁹⁴.

Por otro lado, el municipio de Tlaquepaque prorrogó su integración en la *Vía RecreActiva* hasta el mes de octubre ya que, según se había comunicado, el municipio se incorporaría durante el mes de septiembre a la *Vía RecreActiva* de Guadalajara. Esto se debió a la falta de apoyo de la Secretaría de Vialidad y Transporte de Jalisco. No obstante, la dependencia estatal puso a disposición del municipio de Tlaquepaque un curso de capacitación para que otras personas pudieran vigilar que el programa se desarrollara con normalidad y bajo un esquema de seguridad (“Tlaquepaque prorroga su ingreso”, 2005).

Durante enero de 2006, el proyecto de *Vía RecreActiva* ya era discutido para su implementación en el municipio de Tlaquepaque en una reunión que sostuvieron los entonces presidentes municipales de Guadalajara y Tlaquepaque, en la que se acordó la fecha estimada de inicio del proyecto. A su vez, el expresidente municipal de Tlaquepaque (Miguel Castro Reynoso) argumentó que “la Secretaría de Vialidad y transporte ya nos dio su punto de vista, ofreció la alternativa y pronto se tendrá la fecha de inicio” (“Entre alcaldes definen”, 2006). Cabe destacar que desde el año 2004, cuando la *Vía* comenzó en el municipio de Guadalajara, el presidente municipal de Tlaquepaque ya había declarado su interés por iniciar las gestiones correspondientes para su implementación en el municipio.

En febrero de 2006, después de haber sido presentado el proyecto de *Vía RecreActiva* de Tlaquepaque al Ayuntamiento de Guadalajara, la Secretaría de Vialidad

⁹⁴ Lucy Barriga, coordinadora del programa en Guadalajara, mencionó que estaba en espera de que en sesión del Ayuntamiento de Tlaquepaque se autorizaran recursos por \$320.000 (trescientos veinte mil pesos 00/100 M.N.), para iniciar los estudios de factibilidad y vialidades, que tardarían aproximadamente tres meses. Estos estudios fueron necesarios para poder definir la ruta, ya que había que contar con estudios sobre cómo afectaría al “transporte público, vehículos particulares, impactos ambientales y después de la implementación, personal de apoyo y la coordinación con las dependencias que de manera directa tendrían intervención” (“Tlaquepaque estudia rutas”, 2005).

solo necesitaba que Tlaquepaque lograra reunir los requerimientos de equipamiento para la adecuada implementación de la Vía en el municipio (“Ajustan detalles”, 2006) y, de esa manera, poder dar su aval para el inicio de la misma. Los únicos detalles inconclusos en febrero de 2006 eran los concernientes a la señalización y vallas de contención, por lo que el Ayuntamiento de Tlaquepaque comenzó a trabajar en las gestiones necesarias con el Ayuntamiento de Guadalajara.

Un mes después del anuncio oficial, la *Vía RecreActiva* de Tlaquepaque estaba a punto de consolidarse como un proyecto dentro del municipio y, de esta manera, incorporarse a Guadalajara, restando solo la aprobación de este último. Tlaquepaque ya contaba con el permiso de la Secretaría de Vialidad, que había sido rechazado en diversas ocasiones. Sin embargo, después de que el expresidente municipal de Tlaquepaque declarara que el municipio se encontraba listo para iniciar la *Vía RecreActiva*, surgió una postura en contra por parte del municipio de Guadalajara, que argumentaba que no era favorable en materia de costos, debido a que un 80% de la ampliación a Tlaquepaque pertenecía a Guadalajara.

Uno de los factores que intervinieron en la postura negativa por parte del exalcalde de Guadalajara fue el desconocimiento del presupuesto total que se asignaría al proyecto⁹⁵, como declaró en febrero de 2006: “hasta la fecha no tengo el dictamen técnico; desconozco con cuanto participaremos, hasta conocer el presupuesto que se requiere” (“En Guadalajara ponen peros”, 2006).

Finalmente, durante el mes de febrero de 2006 y después de conocerse el presupuesto que necesitaba la vía de Tlaquepaque, el expresidente municipal Miguel Castro Reynoso propuso que el Consejo Metropolitano de Guadalajara apoyara el proyecto, ya que era necesaria una fuerte inversión que no podía ser cubierta en su totalidad por el municipio debido a su situación económica; por esta razón se solicitó

⁹⁵ Una cifra aproximada fue: Con un incremento promedio del 5% en el Presupuesto del Municipio, se aprobó la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalajara para el ejercicio fiscal 2006. Asimismo se votó a favor de incrementar el subsidio al Consejo Municipal del Deporte, dependencia encargada de la organización y puesta en marcha de la *Vía RecreActiva*, por lo que se acordó que en el Presupuesto de Egresos para el ejercicio 2006 se estableciera una partida presupuestal de 6,4 millones de pesos para la *Vía RecreActiva*. Es decir, hubo un incremento de 1,4 millones de pesos al presupuesto inicial del programa (“Guadalajara manda al Congreso”, 2006).

apoyo al municipio de Guadalajara y al Consejo Metropolitano, para no afectar la situación en la que se encontraban las finanzas públicas del municipio.

Con la ampliación del programa, la *Vía RecreActiva* se extendió a 21,5 kilómetros. En la inauguración participaron cerca de 75 mil usuarios, con un total de 60 guías, 20 elementos de la Secretaría de Vialidad y Transporte de Jalisco y 520 servidores sociales de los municipios de Guadalajara, Zapopan y Tlaquepaque (“Pese a la polémica”, 2005).

5.4.3. Capacidades e institucionalización

Desde el inicio, la *Vía RecreActiva* contó con mayor cantidad de paseantes de los que se esperaba y cada domingo fueron aumentando. A partir de la tercera edición, el horario se amplió dos horas más (de 8 a 14 horas) y los municipios aledaños a Guadalajara mostraron interés por sumarse al programa; no obstante se generó un problema con los usuarios de automóviles, ya que se les obstruían rutas importantes para su circulación.

El expresidente municipal de Guadalajara, Emilio González Márquez señaló que no habría ampliaciones en vialidades de la ciudad por los problemas generados con los automovilistas hasta no contar con la autorización de la Secretaría de Vialidad y Transporte de Jalisco para la que entonces era la propuesta más viable y que contemplaba la Avenida Chapultepec, desde Avenida Niños Héroes hasta Avenida México; esta avenida sería la que menor impacto supondría para la circulación (“Descartan ampliar”, 2004).

Lucy Barriga, coordinadora del programa, señaló que para el mes de febrero de 2005 se tendrían listos los estudios⁹⁶ que sustentarían la apertura de nueva rutas para la *Vía RecreActiva*⁹⁷. El diagnóstico contemplaba las avenidas Revolución, Santiago Blanco, Chapultepec, Mariano Otero, Américas, Federalismo, Aquiles Serdán y Calzada

⁹⁶ Durante el primer aniversario de la *Vía RecreActiva*, el presidente municipal, Emilio González Márquez, anunció que su pretensión era que al terminar su administración, la *Vía RecreActiva* contara con cinco rutas en total, por lo que ya se estaba trabajando en los estudios técnicos y sociales para dos nuevos recorridos que conectarían Javier Mina hasta los parques González Gallo y Agua Azul, hacía el sur poniente de la ciudad (“En Guadalajara preparan”, 2005).

⁹⁷ A partir de los estudios realizados, se buscó afectar lo menos posible las rutas de transporte público así como a los automovilistas.

del Obrero; también mencionó que no se tenía fecha para integrar el municipio de Zapopan en la *Vía RecreActiva* (“Se incrementan los usuarios”, 2005).

Finalmente, el 21 de febrero de 2005 (“Calzada del Obrero”, 2005), el entonces presidente municipal de Guadalajara, Emilio González Márquez, dio a conocer la ampliación de la *Vía RecreActiva* por la Calzada del Obrero, con lo cual el parque lineal se extendería al oriente de la ciudad. Esta ampliación llegaba después de un análisis de diversas vialidades del municipio de Guadalajara aunque, no obstante, faltaba la autorización de la Secretaría de Vialidad y Transporte de Jalisco y no se tenía un presupuesto definido. Sin embargo, la apertura de la segunda etapa⁹⁸ no se había concretado en las fechas señaladas por el expresidente municipal, ya que aún no se contaba con el estudio técnico social, importante para determinar la viabilidad de la ruta (“Hasta septiembre ampliarán”, 2005).

La segunda ampliación de la que se tiene registro dentro de la *Vía RecreActiva* correspondiente a Guadalajara fue anunciada durante el mes de agosto del año 2005 con la finalidad de lograr más asistentes en el paseo dominical, pasando de 55 mil personas por domingo a 75 mil personas (González, 2005, 24 de agosto), un incremento de alrededor de 10 kilómetros de extensión. A su vez, se esperaba poder incluir a Tlaquepaque en el proyecto antes de concluir 2005⁹⁹.

A finales del mes de agosto de 2005 (“Gobierno del Estado avala”, 2005), la Dirección de Fomento Deportivo de Guadalajara, dependencia encargada de organizar la *Vía RecreActiva*, anunció que el programa tendría una ampliación de

⁹⁸ Con la apertura de la segunda etapa se pretendió alcanzar un promedio de 80 mil usuarios, pues la *Vía RecreActiva* continuó incrementando participantes. Según datos de la propia Dirección de Fomento Deportivo, la edición del 22 de mayo contó con aproximadamente 55 mil usuarios (“En un mes terminan”, 2005).

⁹⁹ El 9 de septiembre de 2005, a unos días de que el Ayuntamiento de Guadalajara diera por inaugurada la siguiente etapa de la *Vía RecreActiva*, la Secretaría de Vialidad y Transporte de Jalisco no había recibido ninguna solicitud para autorizar los cierres de calles por donde se plantearon las rutas de ampliación. Pese a no tener la autorización de la Secretaría de Vialidad y Transporte de Jalisco de Jalisco, el Ayuntamiento de Guadalajara llevó a cabo la ampliación de la *Vía RecreActiva* y se aseguró que la seguridad de los paseantes estuvo garantizada. Por otro lado, el entonces presidente municipal señaló que “la *Vía RecreActiva* es una dinámica que está en el gusto de la gente y eso debe importar más que la discusión de si cuentan con el permiso de Vialidad para el cierre de calles” (“Guadalajara garantiza seguridad”, 2005). El presidente municipal de Guadalajara, Emilio González Márquez, acompañado de su esposa y entonces presidenta del Sistema DIF Guadalajara, Imelda Guzmán de León; el regidor Miguel Raygosa Mejía; la regidora María Antonia Micalco y Luis Enrique Gómez Espejel, extitular de Fomento Deportivo Municipal, recorrieron la *Vía RecreActiva* en sus tres rutas (“Pese a la polémica”, 2005).

aproximadamente 20 kilómetros¹⁰⁰. Con esta ampliación, se pretendió que alrededor de 90 mil personas participaran en el programa.

Posteriormente, en el mes de septiembre del año 2005 se inauguraron las dos ampliaciones anunciadas un mes antes, que correspondían en primer lugar a avenida Chapultepec-Mariano Otero y, en segundo lugar, a Aquiles Serdán-Calzada Juan Pablo II. El proceso que atravesaron las nuevas rutas generó algunos inconvenientes, entre los que destacan la oposición por parte de la Secretaría de Vialidad y Transporte, emitiendo un fallo debido a que no se contaba con el permiso para cerrar calles, falta de rutas alternativas para automovilistas y poco personal capacitado (Ortiz, 2005, 10 de septiembre). Ante esta situación el Ayuntamiento de Guadalajara entregó algunos estudios técnicos en los que se mostraba que las nuevas rutas no afectarían la circulación de manera considerable.

Dentro del proceso de crecimiento de la *Vía RecreActiva* fue necesaria la ampliación de la ruta debido al aumento de la demanda de personas que querían asistir al paseo. Al igual que en las adaptaciones en las vialidades, se realizaron campañas informativas y actividades pensadas para cada sector de la población que acudía a la vía, siendo los niños los que más disfrutaron del recorrido gracias a la creación de un área de juegos sobre Avenida Chapultepec (Rodríguez, 2006, 4 de diciembre).

En diciembre de 2006, por iniciativa de la exregidora del PAN María del Carmen Uribe Luna, se amplió el trayecto de la *Vía* en dirección hacia avenida Chapultepec, ampliación que pretendió realizar exhibiciones deportivas y artísticas. También se hizo mención de la disposición legal establecida el 26 de agosto del 2005 (Covarrubias, 2006, 2 de diciembre), en la que se estableció su carácter permanente y que su implementación no se vería afectada por el cambio de administración.

¹⁰⁰ Una vez concluido el estudio técnico social, en septiembre, un año después del inicio de la *Vía RecreActiva*, se incorporarían dos rutas nuevas con un presupuesto de \$6.000.000 (seis millones de pesos 00/100 M.N.) (“Gobierno del Estado avala”, 2005). La primera ruta correspondía a la calzada Juan Pablo II-Aquiles Serdán y, la segunda, a la avenida Chapultepec-Mariano Otero, con lo cual, la *Vía* conectaría en Periférico Norte, sobre la Calzada Juan Pablo II, para continuar por Aquiles Serdán y salir a Javier Mina-Juárez-Vallarta, en el cruce de avenida Vallarta y Chapultepec; se extendería sobre esta última vialidad hasta la glorieta de los Niños Héroes y de ahí por la avenida Mariano Otero hasta el límite con Zapopan.

Además, se anunció la posibilidad de ampliar el horario de 4 a 6 horas del programa¹⁰¹, por lo que el Ayuntamiento de Guadalajara solicitó a la Secretaría de Vialidad y Transporte de Jalisco permiso para ampliar dos horas más el parque lineal. En su primera edición, la *Vía RecreActiva* reunió alrededor de 15 mil personas, razón por la que el presidente municipal declaró que “es un triunfo del peatón sobre el automóvil, aunque sea por unas horas de la semana” (“Ampliarían a seis”, 2004).

Otra propuesta que se realizó fue establecer la *Vía RecreActiva* en horario nocturno, a partir del mes de diciembre de 2004. La propuesta fue realizada por el expresidente municipal de Bogotá (Colombia), Anthanas Mockus¹⁰². Por otra parte, se planteó la posibilidad de que los jóvenes que forman parte del Servicio Militar Nacional prestaran servicio en el programa (“*Vía RecreActiva* podría”, 2003).

El jueves 23 de septiembre de 2004, el titular de la Secretaría de Vialidad y Transporte de Jalisco, Alfonso Rejón Cervantes, mencionó en *El Informador* que la propuesta de extender la *Vía RecreActiva* hacía el Parque Metropolitano y el Parque de la Solidaridad debería realizarse a partir de estudios¹⁰³ de factibilidad para determinar si era viable (“Crece la *Vía RecreActiva*”, 2004). Mientras tanto, el presidente municipal de Zapopan, Arturo Zamora Jiménez, expresó su apoyo a la integración al programa y se analizaron dos posibles rutas que podrían unir el Parque Metropolitano con la ruta original (“Luz verde”, 2004; “Celebran segunda edición”, 2004).

Durante las etapas del programa *Vía RecreActiva* se contemplaron algunas modificaciones en su trayecto por eventos de importancia internacional, como el caso de

¹⁰¹ Después del primer recorrido del programa *Vía RecreActiva* se amplió el horario. La extensión del tiempo del recorrido fue propuesta por el entonces presidente municipal Emilio González Márquez debido a la respuesta positiva de los ciudadanos, al registrarse una afluencia considerable y no haber causado problemas a la circulación de la zona. Dentro del anuncio del entonces presidente municipal sobre la ampliación del horario se hizo énfasis en mejorar la estrategia de promoción y difusión del programa, crearon una mejora en la red de las vías de acceso así como la complementación con actividades deportivas y culturales en puntos estratégicos logrando de esta manera posicionar a la *Vía RecreActiva* como un referente a nivel nacional en materia de participación ciudadana (Rodríguez, 2004, 14 de septiembre).

¹⁰² Se le considera un referente en la revolución del transporte en su país y promotor del proyecto de *Vía RecreActiva*.

¹⁰³ Emilio González Márquez aseguró que se difundiría la información necesaria para los usuarios del transporte; también reiteró la invitación a convertir *Vía RecreActiva* en un programa metropolitano, invitando a Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá.

la Feria Internacional del Libro¹⁰⁴ en Guadalajara, que se celebra cada año en el mes de diciembre¹⁰⁵. Debido a la afluencia de asistentes a la Feria Internacional del Libro, fue necesario que el tramo correspondiente a la conexión de Guadalajara-Zapopan se suspendiera, puesto que se había realizado un convenio con la Expo Guadalajara cuando se inició la ruta de Zapopan de *Vía RecreActiva*, en el que el Ayuntamiento se comprometió a suspender el paseo cuando coincidiera con eventos masivos, evitando con ello los embotellamientos en la zona del complejo de exposiciones.

Por otro lado, el proyecto *Vía RecreActiva* se posicionó como un referente para su aplicación en ciudades de otros países, como Chicago¹⁰⁶ en Estados Unidos. Esta ciudad envió durante el mes de junio de 2006 a cuatro representantes que observaron la implementación y funcionamiento del programa. El objetivo era implementar un espacio similar en Chicago para que la población tuviera una alternativa de convivencia en la que las familias pudieran interactuar de manera activa como en la *Vía RecreActiva* en Guadalajara. La idea de visitar el municipio de Guadalajara surgió después de una conferencia impartida por Lucy Barriga, coordinadora del proyecto, en la ciudad de Chicago, en marzo de 2005 (Atilano, 2006, 11 de junio), en la cual expuso la experiencia de la *Vía RecreActiva* en Bogotá, ciudad donde comenzó el programa, y la experiencia de Guadalajara.

El proyecto de la *Vía RecreActiva* se posicionó internacionalmente, generando que algunas organizaciones se interesaran en su funcionamiento; es el ejemplo de la

¹⁰⁴ El expresidente municipal de Guadalajara, Emilio González Márquez, negó la cancelación de la *Vía RecreActiva* en la ruta que comprende Chapultepec-Mariano Otero durante la Feria Internacional del Libro, la cual se desarrolla en el Expo Guadalajara, centro de convenciones ubicado sobre la avenida Mariano Otero. A pesar de las peticiones de los directivos de la Expo Guadalajara, el expresidente municipal “consideró que ambos eventos son importantes para la ciudadanía, por lo que ninguno debe cancelarse”. No obstante el cierre de la *Vía RecreActiva* fue inminente durante el domingo 27 de noviembre y el 4 de diciembre, en el tramo que comprende Chapultepec-Mariano Otero hasta avenida Las Rosas. El cierre de dicho tramo fue con el objetivo de no afectar a los visitantes de la Feria del Libro (“En Mariano Otero”, 2005).

¹⁰⁵ La Feria Internacional del Libro se celebra el centro de convenciones Expo Guadalajara, ubicado en la avenida Mariano Otero, arteria por la que circulan las personas que acuden a la *Vía RecreActiva* los domingos.

¹⁰⁶ Lucy Barriga, entonces coordinadora del programa de *Vía RecreActiva*, asistió a la ciudad de Chicago, (Illinois, Estados Unidos) para participar en el encuentro sobre Programas de Ciudad en representación de la *Vía RecreActiva* de Guadalajara. México fue incluido como el sexto país en donde se aplica el programa. Asimismo, se expuso el programa de Guadalajara “como un ejemplo de programa de ciudad y convivencia, pero también de participación ciudadana (...) la ciudad y su gente son los más beneficiados” (“Los caminantes”, 2005).

Federación de Ciclistas de Chicago, que visitó la ciudad de Guadalajara en junio de 2006 (“Quieren *Vía RecreActiva*”, 2006) con el propósito de conocer más del proyecto y tratar de implementar un ejercicio similar en algunas ciudades de los Estados Unidos de América.

Al término del recorrido que realizó la comitiva proveniente de Chicago, calificaron el desarrollo de la *Vía RecreActiva* como fabuloso e innovador; después de concluir la observación, el comisionado del Departamento de Salud Pública de Chicago indicó: “lo bonito es que la gente además de practicar un ejercicio, está compartiendo con sus amigos y vecinos el espacio” (“La *Vía RecreActiva* será modelo”, 2006).

La *Vía RecreActiva* de Guadalajara fue, durante el Congreso Internacional de Ciclo Vías en noviembre de 2005, ejemplo en América Latina. Lucy Barriga aseguró que “es muy grato encontrar que estamos haciendo un trabajo excelente comparado con algunos países que llevan más de 10 años (...) que no han llegado ni siquiera a lo que tenemos nosotros en Guadalajara en un año” (“La *Vía RecreActiva* es ejemplo”, 2005). El congreso contó con la participación de países como Perú, Ecuador, Venezuela, Brasil, Chile, Costa Rica, Guatemala, Honduras y Colombia.

Después de haber transcurrido cerca de dos años, el proyecto ya era considerado un referente en políticas públicas exitosas, motivo por el cual el entonces presidente municipal de Guadalajara, Ernesto Alfredo Espinosa Guarro, realizó un viaje a la ciudad de Bogotá para exponer el éxito que alcanzó la vía en Guadalajara (“Espinosa hará su primer viaje”, 2006). Algunos de sus acompañantes fueron regidores, el candidato del PAN a presidente municipal por Guadalajara y la agrupación Ciudades Públicas, promotora del proyecto *Vía RecreActiva* en el municipio de Guadalajara.

5.4.4. Innovación social

Vía RecreActiva fue organizada por el Ayuntamiento de Guadalajara y la Secretaría de Vialidad y Transporte de Jalisco. No obstante, una parte importante fueron los

voluntarios que prestaron el servicio social¹⁰⁷ acudiendo cada domingo a apoyar en la implementación. En palabras de Magdalena Razo, una voluntaria estudiante de la licenciatura de Administración, los beneficios de la *Vía RecreActiva* no sólo son de salud y recreación para las personas, también “se ha dado un beneficio económico, me ha tocado escuchar a personas que comentan de los tenis nuevos que comprarán, o una bicicleta, o patines (...). He sabido de gente que tiene negocios que han vuelto a tener clientes” (“Aprueban tapatíos posible”, 2004). Es decir, existió una reactivación de la economía local a partir de la implementación y consolidación del programa.

Tanto la sociedad civil como el aparato gubernamental participaron en esa implementación; huelga mencionar que parte de la infraestructura del programa funcionó colateralmente como un medio para la difusión de distintas acciones de la sociedad organizada, por ejemplo, marchas y manifestaciones organizadas por la sociedad civil.

En este sentido, el 14 de febrero de 2005 se organizó una marcha que partió de distintos lugares de la ciudad y tenían como punto de llegada la Plaza de Armas. Esta marcha estaba en contra del aumento de la tarifa del transporte público que entraría en vigor el 24 del mismo mes. Entre los organizadores de la marcha destacó la Federación de Estudiantes Universitarios, que utilizaron la *Vía RecreActiva* para promocionar la marcha e invitar a que más personas se sumaran a la causa (“El lunes realizan”, 2005). Es decir, hay un proceso de empoderamiento de la infraestructura del programa. Además, los estudiantes conocían bien las rutas de la *Vía RecreActiva*, ya había trabajado en dichas calles, conocimiento que les ayudó a realizar una difusión masiva del evento.

Por tanto, dentro del programa *Vía RecreActiva* se realizaron movilizaciones que buscaban tener impacto en las decisiones públicas. Otro caso concreto fue la marcha a favor de la paz realizada el domingo 6 de agosto de 2006, día en el cual se congregaron

¹⁰⁷ El proceso de adaptación y consolidación del proyecto requirió apoyo de diversos actores, como el Servicio Social por parte de estudiantes, que tenían que cumplir con 30 domingos prestando el servicio social en las inmediaciones de la *Vía RecreActiva*, realizando funciones de control y vigilancia para evitar cualquier situación de riesgo entre los asistentes. Entre las actividades que realizaban los estudiantes destacan la dirección del tráfico en zonas que coincidían con cruces vehiculares, así como auxiliar en los accidentes (De Dios Vania, 2004, 25 de octubre).

algunas personas que tenían como consigna la defensa de la paz en el país. Cabe destacar que los asistentes al movimiento argumentaron no tener vínculos con ningún partido político (“Poca asistencia”, 2006), respetando con ello el reglamento de *Vía RecreActiva*, que señala que se deben evitar todo tipo de acciones de carácter político.

En la *Vía RecreActiva*, además de la ruta de esparcimiento y recreación, se realizaron diversas actividades culturales, deportivas e infantiles, entre otras, que o bien están a cargo de dependencias gubernamentales o bien son iniciativa de grupos de la sociedad civil, asociaciones civiles o instituciones académicas. Las actividades se han realizado en su mayoría en los parques, plazas y camellones que se encuentran en los alrededores de la *Vía RecreActiva*.

El 10 de octubre, considerado Día Mundial de la Salud Mental, la Secretaría de Salud de Jalisco instaló varios módulos de información sobre las enfermedades mentales en la *Vía RecreActiva*. En los módulos se proporcionó información sobre los diferentes programas y servicios de la Secretaría de Salud de Jalisco (“Hoy es el Día Mundial”, 2004; Hoy se celebra el Día Mundial”, 2004). Durante la quinta edición del programa, se registró una participación de alrededor de 65 mil paseantes, según la Dirección de Fomento Deportivo de Guadalajara, y se informó de que los participantes tienen identificados plenamente tanto los horarios como las rutas: es decir, cada vez se va consolidando más el programa y los habitantes de la ciudad comienzan a adoptar la *Vía RecreActiva*¹⁰⁸. Miles de personas salen a correr, andar en bici, patines o patineta en el gran parque lineal cada domingo (“Se consolida la Vía”, 2004; “Participan 65 mill tapatíos”, 2004).

Asimismo, durante los domingos 31 de octubre, 7, 14 y 21 de noviembre de 2004 se instalaron varios módulos, principalmente en la *Vía RecreActiva*, con el objeto de difundir la *Gran Caminata Familiar* organizada por el Centro de Apoyo a Niños con Cáncer (Canica), organización que tiene como fin apoyar a los niños con cáncer. La inscripción tuvo un costo de \$50 pesos para los niños y \$100 pesos para los adultos. La caminata se llevó a cabo el 28 de noviembre en las inmediaciones de la *Vía RecreActiva* con el objetivo de apoyar el Canica (“Canica organiza caminata”, 2004).

¹⁰⁸ La décima edición de la *Vía RecreActiva* demostró que cada vez hay más seguridad y mayor organización en el paseo, además de que el Ayuntamiento de Guadalajara se avocó a limpiar la ruta de gallardetes, posters y banners que daban mala imagen a la *Vía RecreActiva* (“Celebran la décima”, 2004).

También se organizó en la *Vía RecreActiva* el programa *Museos RecreActivos*, que consistía en llevar los museos del Ayuntamiento de Guadalajara a lo largo de la *Vía RecreActiva* con el fin de que los paseantes pudieran conocerlos. Los artistas montaban un taller donde hacían partícipes a los ciudadanos y paseantes de la *Vía RecreActiva*, con el objeto de que se involucraran en las actividades artísticas del museo; en estos talleres se explicó qué existe en los museos y los roles dentro de cada uno de ellos (“Los museos RecreActivos”, 2004).

Por otro lado, el domingo 6 de marzo de 2005, el Instituto Municipal de las Mujeres en Guadalajara llevó a cabo la Segunda Edición de la Carrera de la Mujer (“Carrera de la Mujer, 2005), que se desarrolló en la ruta de la *Vía RecreActiva* como parte de la celebración del Día Internacional de la Mujer por parte del Ayuntamiento de Guadalajara. La invitación fue abierta a todas las mujeres mayores de 15 años de la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG). También el primer domingo de marzo, se celebró el Día de la Familia, organizado por el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) de Guadalajara. Se invitó a los asistentes a acudir vestidos de blanco a la caminata (“Día de la Familia”, 2005).

Otro elemento importante en la operación de la *Vía RecreActiva* fueron los prestadores de servicio social, que eran estudiantes de bachillerato y universitarios¹⁰⁹. Algunas de las escuelas preparatorias, universidades y personal de la Secretaría de Educación Pública (SEP) e Institutos Tecnológicos¹¹⁰ realizaban de manera sistemática un puntual seguimiento a sus prestadores a través de informes en los que se señalaba el número de horas que habrían de cumplir.

¹⁰⁹ Durante el mes de mayo de 2006 se registró un problema de coordinación en la *Vía RecreActiva*, debido a que los prestadores de servicio social habían concluido sus horas de servicio. Normalmente, cerca de 350 prestadores de servicio social mantenían el control en la Vía, pero el domingo 14 de mayo fue necesario que personal de Fomento Deportivo de Guadalajara, Servicios Médicos Municipales y ciudadanos realizaran las labores que normalmente le correspondían a los prestadores de servicio social. Ante esta situación, la coordinadora de la *Vía RecreActiva*, Lucy Barriga Hernández, expresó que “hicimos una requisición de jóvenes para trabajo social, pero todavía estamos haciendo algunos ajustes en cuanto el manejo de los tiempos” (“Desprotegen a usuarios”, 2006).

¹¹⁰ Retomando el problema generado por la ausencia de prestadores de servicio social y después de haber trascurrido un mes sin contar con el número ideal de prestadores de servicio, Lucy Barriga declaró que “ya se está solucionando, porque han sido atendidos por la Secretaría de Educación Pública (SEP) e Institutos Tecnológicos, quienes han brindado su apoyo” (“La VíaRecreActiva regresa”, 2006). Con el apoyo institucional se logró cubrir una gran cantidad de espacios que faltaban para la adecuada continuidad del programa.

Otras instituciones solicitaron cartas de aceptación y constancias, así como la emisión de reportes bimestrales y una carta de finalización. Asimismo, algunas instituciones, además de los reportes, solicitaban a sus estudiantes realizaran un estudio¹¹¹ en la vía o sobre la vía en el que relacionaran sus conocimientos profesionales con la implementación, el diseño u operación del programa¹¹². En el proyecto se involucraron la Universidad de Guadalajara y la Universidad del Valle de Atemajac con la impartición de diversos talleres. (González, 2004, 1 de septiembre).

El programa de *Vía RecreActiva*, en el que también intervino el Consejo Municipal del Deporte de Guadalajara, es un espacio en el que la ciudadanía tuvo la posibilidad de participar en asuntos de movilidad, economía, cultura y recreación. Es decir, dicho programa es también un modelo de salud pública. En este tenor, la tercera edición de la *Vía RecreActiva* se llevó a cabo con la ampliación del horario y una integración de actividades que ofrece la Secretaría de Cultura municipal, tales como eventos musicales y de artes plásticas.

En este sentido, durante el mes de julio de 2005, en la *Vía RecreActiva* se puso en marcha un programa que ofrecía servicios médicos. Cerca de 50 prestadores de servicio de la Universidad de Guadalajara brindaban asesoría médica, nutricional, oftalmológica y jurídica a los paseantes de la vía sin ningún costo para estos. Fue tal el éxito de las brigadas que los servicios se extendieron un mes más, ya que inicialmente solo estaban planteados para el mes de julio (“Hasta agosto, habrá atención”, 2005).

Por otro lado, en diciembre se llevó a cabo la primera carrera dentro de la *Vía RecreActiva*. *Pásate un día de diez con Lorena Ochoa* consistió en una caminata a lo largo de 10 km. de la vía en la que participaron cerca de 500 personas, entre ellas la entonces golfista tapatía Lorena Ochoa, principal promotora del evento. Al término de la carrera, la golfista dio un breve discurso en apoyo de la *Vía RecreActiva* y la manera en que el ciudadano se empodera de las calles, en el que aseguró: “estoy muy contenta,

¹¹¹ Para la segunda etapa de la *Vía RecreActiva*, en la Calzada Juan Pablo II (antes Calzada del Obrero), se llevó a cabo un estudio técnico social con la intención de conocer la opinión de vecinos para la ampliación de la *Vía RecreActiva*. El estudio técnico vial ya se había obtenido en sentido favorable y sólo se estaba a la espera del estudio técnico social para tomar la decisión de extender el programa y que pudiera arrancar en julio de 2005 (“Estiman 75 mil usuarios”, 2005).

¹¹² Véase Organización Panamericana de la Salud *et al.* (2009). *Manual para implementar y promocionar la Ciclovía Recreativa*.

esto lo queremos hacer cada año y lo voy hacer para convivir con los jaliscienses” (García, 2006, 27 de noviembre).

La *Vía RecreActiva*, además de haber promocionado el deporte, se consolidó en el aspecto cultural con la implementación del taller denominado *El especial mundo del arte*, impartido por la Escuela de Artes Plásticas del Instituto Cultural Cabaña (“Inician talleres”, 2006). La idea de la implementación de dichos talleres surgió después de detectar la necesidad y demanda, por parte de la sociedad, de que las artes plásticas deben llegar a todos, sin importar la existencia de limitaciones físicas. Dentro de los talleres, se buscó integrar todo tipo de población de la ciudad, argumentando que todas las personas tienen la misma capacidad para realizar lo que se propongan, sin importar su condición física.

Dentro de la *Vía RecreActiva* destacaron un gran número de actividades deportivas y culturales, como la instalación de mesas de ajedrez, en las que se realizaron torneos y cientos de partidas entre aficionados a este deporte (Yolanda, 2006, 10 de enero). Cabe destacar que diversos promotores de este deporte en la entidad manifestaron su apoyo para formalizar el proyecto de ajedrez dentro de la *Vía RecreActiva* y para lograr posicionar el deporte dentro del municipio y los ciudadanos que visitaban la Vía.

La *Vía RecreActiva* logró ser sede de algunos eventos, como el Encuentro Cultural Europeo 2006, en el que se montaron una serie de estands en los cuales cada país mostraba aspectos claves de su cultura: campanas y aparadores de Suiza, trajes típicos de Francia, exhibiciones de flamenco por parte de España y Alemania con su tradicional acordeonista (“Europa, a la conquista”, 2006).

Otra de las actividades que registraron una mayor participación por parte de la sociedad fue la celebración del Día Nacional de la Familia en Guadalajara en marzo de 2006, cuando la *Vía RecreActiva* logró reunir a una cantidad mayor de familias de las que normalmente acudieron al paseo del año anterior. En ese día se realizaron diversas actividades que promovieron la convivencia familiar (“El Día Nacional de la Familia, 2006).

Conforme fueron transcurriendo los meses¹¹³, la afluencia de personas a la *Vía RecreActiva* se fue incrementando, situación que generó una oportunidad de negocio para el comercio informal, que identificó un mercado para comercializar productos que se ajustaban a las necesidades de los asistentes. Los negocios improvisados fueron en su mayoría de bebidas refrescantes y alimentos. Ante esta situación el Ayuntamiento de Guadalajara implementó constantes operativos para regular la venta de alimentos y evitar con ello el comercio informal (De Dios, 2004, 9 de noviembre).

La *Vía RecreActiva* destacó por su diseño y reglamentación, que no permitía la colocación de propaganda política a lo largo de su recorrido. Para lograr que el reglamento se respetara, fue necesario el apoyo de los presidentes de diversos partidos políticos y del entonces presidente municipal de Guadalajara, que declaró los siguiente “La *Vía RecreActiva* debe de estar libre de toda propaganda política. Desde el domingo está libre de propaganda” (“Vigilarán que la Vía”, 2006).

5.5. Cómo se innova: la voz de los actores en las experiencias de gestión pública local

En el caso del programa *Vía RecreActiva*, se entrevistó a los siguientes actores participantes en la experiencia:

- Lucy Barriga, exfuncionaria del Ayuntamiento de Guadalajara.
- Óscar Rodríguez, operador de la *Vía RecreActiva*.
- Stephanie Mireles, ciclista.
- Miguel Castro Reynoso, exfuncionario.
- André Marx Miranda, exfuncionario del Ayuntamiento de Guadalajara.
- Elizabeth, beneficiaria.

¹¹³ Durante los primeros meses de *Vía RecreActiva* se gastaron alrededor de cinco millones de pesos en infraestructura y personal. Los recursos con que contó arrojan las siguientes cifras: Personal administrativo: Director y asistente; Jefe de operaciones y asistente; Coordinador del servicio social. Personal operativo: 65 guías; 120-150 servidores sociales; 40 montadores. Clasificación de guías: 4 Auxiliares ciclistas; 3 Guías de servicio social; 1 Jefe de servicio social, 1 Guía de recreación; 1 Guía de central; 1 Jefe de central; 6 Guías de primeros auxilios; 1 Jefe de primeros auxilios; 3 Jefes de ruta; 44 Guías de ruta. El grupo de apoyo está conformado por: 40 Policías viales; 20-30 Policías; 35 Bomberos, protección civil; 7 Paramédicos; 2-5 Inspectores de comercio; 40 - 100 Personas de otras dependencias del municipio para actividades paralelas (Organización Panamericana de la Salud *et al.*, 2009).

Al igual que en los dos casos ya analizados, a través de estas entrevistas con actores participantes en las distintas fases del programa se busca responder a la pregunta ¿Cómo se innova en el proceso de gestión pública local? La siguiente tabla sintetiza algunos elementos a partir de la percepción de esos actores.

TABLA 29. CÓMO SE INNOVA DESDE LA PERCEPCIÓN DE LOS ACTORES INVOLUCRADOS EN VÍA RECREACTIVA

<ul style="list-style-type: none">• La poca participación de la ciudadanía, en un inicio, se debía al sistema tradicional configurado con un corte de gobierno paternalista, jerárquicamente organizada e impuesta desde las élites gubernamentales.• Es un nuevo paradigma en el cual es necesario un esfuerzo constante para que tanto gobierno y sociedad dialoguen para trabajar juntos.• La innovación implica un cambio de paradigma.• La importancia del programa se basa en que pueda llegar a conectar todos los sectores de la población.• Una cultura política más participativa.• La innovación en la Administración Pública requiere de un cambio en la configuración del servidor público, considerado este como alguien que puede brindar un servicio de calidad, idóneo, leal, con respeto, informado, con pasión y cariño para el ciudadano.• Transparencia y rendición de cuentas.• Todos los ciudadanos somos responsables de la ciudad y por eso hay que participar en la recuperación del espacio público.• La gobernanza implica la legitimidad de las organizaciones de participación ciudadana para poder involucrarse en la toma de decisiones conjuntamente con el gobierno.• Los asuntos públicos son una cuestión de corresponsabilidad.• La Nueva Gestión Pública implica la alta participación ciudadana y creación de redes en ciertos sectores.• Parte de la innovación implica la participación de los partidos políticos.
--

Elaboración propia.

A continuación, se presenta la transcripción de las partes de esas entrevistas en las que se abordan las cuestiones relacionadas con la innovación en el programa *Vía RecreActiva*.

5.5.1. Exfuncionaria del Ayuntamiento de Guadalajara: Lucy Barriga

El programa de *Vía RecreActiva* es un programa innovador para la Administración Pública, porque incluye la participación de la ciudadanía, si bien como prueba piloto la

participación de la sociedad es un nuevo paradigma en el que es necesario un esfuerzo constante para que tanto gobierno y sociedad dialoguen para trabajar juntos.

“Si lo miramos desde el punto de vista de la participación ciudadana, todavía nos falta mucho, mas se ha avanzado. En el caso de la *Vía RecreActiva* realizamos un diagnóstico en el 2001, y a partir del 2003 el tema de programas masivos, programas donde exista la participación ciudadana, como el tema de la *Vía RecreActiva*, son programas que no formaban parte de la agenda pública. Por lo que la *Vía RecreActiva* se volvió indispensable ya que no existía nada dentro de la agenda pública que hablara del rescate de espacio público, del tema de desarrollo urbano, el tema de la recreación, del deporte, el tiempo libre y de todos los componentes que pueden generar los programas de ciudad” (Barriga, entrevista: 2015).

La innovación implica un cambio de paradigma

“La *Vía RecreActiva* está considerada como un programa de ciudad. Es un programa conformado por un parque lineal, el cual se pone a servicio de la ciudad y de su población. Se realiza durante siete horas los días domingos y lunes festivos con el objeto de que sea utilizado de una manera diferente al uso del transporte público o el automóvil; es fundamental definir ello como su característica principal” (Barriga, entrevista; 2015).

La importancia del programa se basa en que pueda llegar a conectar todos los sectores de la población

“La importancia del programa se basa en que pueda llegar a conectar todos los sectores de la población. Cuando inició el programa, uno de los objetivos principales era lograr la interacción social, convivencia y la participación ciudadana; es decir, que el ciudadano salga de su casa con su familia hacia los espacios públicos, para que a su vez interactúe con otros ciudadanos y sus respectivas familias. Observamos en el diagnóstico que el treinta y dos por ciento de la población dormía el domingo todo el día; ese fue el primer estudio que se hizo. Fundamentalmente el programa buscaba que el ciudadano se apropiara de la ciudad, de las calles, de los parques, y generar las condiciones para informar sobre la corresponsabilidad que tiene como ciudadano hacia su ciudad” (Barriga, entrevista: 2015).

Una cultura política más participativa

Logros y actividades de la *Vía RecreActiva* para la generación de una cultura política más participativa

“Uno de los grandes logros de la *Vía RecreActiva* es la participación en las diversas actividades que se realizan dentro de la misma, por parte de los vecinos que habitan las colonias que atraviesa la vía; es decir, aumenta gradualmente la participación ciudadana. De igual manera, en la *Vía RecreActiva* se realizan diversas actividades, tales como: campañas de fomento a la lectura, de intercambio de libros, campañas de salud, programas de activación física, entre otras. La *Vía RecreActiva* es el mejor ejemplo de un programa incluyente, ya que todos los habitantes de la ciudad conviven en igualdad de condiciones. Afortunadamente la percepción del ciudadano ha cambiado en demasía: existe mayor participación, son más críticos, más exigentes; y con ello se genera una cultura política más participativa; y por el otro lado, obliga a que la autoridad diseñe e implemente programas más incluyentes y de mayor impacto social” (Barriga, entrevista: 2015).

La poca participación de la ciudadanía, en un inicio, se debía al sistema tradicional configurado con un corte de gobierno paternalista, jerárquicamente organizada e impuesta desde las elites gubernamentales.

“Esta deficiencia ha sido sistemática porque el gobierno ha sido históricamente paternalista. En este momento estamos en un proceso de transición, de cambiar los métodos de participación en los programas municipales para que esa participación sea realmente bilateral. Ha sido difícil, es un tema estructural, es un proceso y es menester que la totalidad de la estructura gubernamental se encuentre en la misma lógica y en la misma dinámica para avanzar gradualmente, con el firme objetivo de modificar la participación del ciudadano hacia los programas del gobierno” (Barriga, entrevista: 2015).

La innovación en la Administración Pública requiere de un cambio en la configuración del servidor público, considerado este como alguien que puede brindar un servicio de calidad, idóneo, leal, con respeto, informado, con pasión y cariño para el ciudadano.

“También es tarea primordial generar una cultura de servidor público, máxime cuando nosotros como funcionarios tenemos la obligación de prestar un servicio de calidad, de idoneidad, de lealtad, de respeto, informado, dedicarle el tiempo, la pasión y el cariño al ciudadano para que tenga la certeza de que efectivamente el gobierno está prestándole un servicio al que tiene derecho” (Barriga, entrevista: 2015).

La transparencia y rendición de cuentas en la Nueva Gestión Pública

“Una de las ventajas de la participación ciudadana se encuentra en transparentar el recurso público, sobre todo en programas de gobierno. Es una ventaja enorme que el ciudadano participe de la toma de decisiones y de la construcción de una política pública; es sumamente positivo. La desventaja es que podemos no avanzar ya que el exceso de participación ciudadana tampoco es bueno porque demasiado consultivismo frena también la gestión pública. Entonces hay ocasiones que es importante lograr un equilibrio: no puede ser un gobierno ni tan participativo, pero tampoco puede ser un gobierno tan cerrado, ni tan reprimido a la participación. Hablo por ejemplo de la experiencia de la *Vía RecreActiva*, cuando se da mayor participación al ciudadano no avanzan los proyectos y además creamos el escenario propicio para los conflictos políticos. Cuando nosotros comenzamos a ejecutar el programa de la *Vía RecreActiva* en Guadalajara, una de las cosas que establecí como condición fue que se pudiera desarrollar o incubar en un organismo que tuviera capacidad de decisión y acción rápida, por eso se propuso al Comité Municipal del Deporte de Guadalajara, porque si permitíamos que las decisiones se tomaran dentro de la estructura del Ayuntamiento, éstas serían lentas y posiblemente terminaría politizándose” (Barriga, entrevista: 2015).

Todos los ciudadanos somos responsables de la ciudad y por eso hay que participar en la recuperación del espacio público

“Considero que todos los ciudadanos somos corresponsables de la ciudad, de su medio ambiente y entorno. Personalmente he participado y sigo participando en la recuperación del espacio público. Sí, participo mucho en programas de participación

ciudadana y me gusta también ayudar a armar grupos para que también hagamos cosas en beneficio de la ciudad, porque es la única manera en la que podemos cambiar. Uno de los ejercicios que hago yo con mis alumnos es que vamos de campamento y al lugar al que vamos tenemos que hacer una obra de participación ciudadana, donde involucremos a la comunidad y nosotros a hacer algo por el parque, por el jardín, por la calle (...) es un tema que es de bienestar, es un tema de calidad de vida, es un tema de salud pública, es un tema de educación, es un tema de cultura y es un tema de participación ciudadana; no hay otro” (Barriga, entrevista: 2015).

La gobernanza implica la legitimidad de las organizaciones

La gobernanza implica la legitimidad de las organizaciones de participación ciudadana para poder involucrarse en la toma de decisiones conjuntamente con el gobierno.

“El involucrarlos ya dentro de las juntas de gobierno, los consejos, los comités, existen muchas organizaciones ciudadanas y ya están legitimadas. Cada una de ellas trabaja desde sus trincheras con un sector o con un interés en particular, pero finalmente siempre están buscando el interés general sobre el particular; creo que es algo en lo que se ha avanzado muchísimo, sobre todo aquí en Jalisco. Creo que somos un ejemplo de lo que son las organizaciones de participación ciudadana, y que sí están haciendo un trabajo en demasía interesante. Una prueba de ellos es el programa de *Bici Pública*: programa de las zonas 30, que son promovidos por participación ciudadana; el mismo programa de la *Vía RecreActiva* cuando se diseñó, nació de una iniciativa de participación ciudadana, de un organismo de participación ciudadana; entre otros que son dignos de reconocerse” (Barriga, entrevista: 2015).

Los asuntos públicos son una cuestión de corresponsabilidad

“Creo que es más de falta de credibilidad hacia al gobierno, hacia las autoridades. Hay un desencanto, la gente no cree en el gobierno porque no ha sentido que el gobierno haga algo por él, mas creo que es importante que el ciudadano comprenda también que los asuntos públicos son una cuestión de corresponsabilidad; es decir, el gobierno somos todos y ahí es donde está la importancia de la participación ciudadana, en que le demos la vuelta y digámosle lo que es” (Barriga, entrevista: 2015).

La Nueva Gestión Pública implica la alta participación ciudadana y creación de redes en ciertos sectores

“Existe alta participación ciudadana en ciertos sectores que han logrado organizarse y han logrado crear redes y organismos que se han fortalecido con empresarios, autoridades o con imágenes públicas fuertes. Un ejemplo es el grupo de Guadalajara 2020 donde se encuentran los directores de las Universidades, están los dueños de los medios de comunicación, están los grandes empresarios; en GDL en bici se encuentran los arquitectos; en teatro en bici están los medios de comunicación. Lo que observamos es que en cada agrupación se ha ido legitimando, y el respaldo lo tiene de acuerdo a quiénes son sus actores, donde uno de sus ejes principales es la participación ciudadana. Este tipo de personas que se involucran en los asuntos públicos, cuentan con un nivel de preparación muy alto; muchos de ellos han vivido en el exterior donde han observado los modelos de desarrollo que posteriormente implementan aquí” (Barriga, entrevista: 2015).

El papel de los partidos políticos

El papel de los partidos políticos en la gestión de los programas municipales

“En la *Vía RecreActiva* ha sido un actor importante para poder lograr mantener un equilibrio, para evitar que se convierta el espacio en el escenario de promoción política. Considero que ese es el papel más importante de los partidos en los programas. La *Vía RecreActiva* afortunadamente no se ha utilizado con fines de propaganda política. La participación ciudadana tiene un papel muy importante porque son los propios ciudadanos quienes no han permitido que se generen ese tipo de situaciones, porque todos estos grupos que se han ido armando son defensores del tema” (Barriga, entrevista: 2015).

Beneficios esperados al desarrollar programas innovadores

“En el tema de salud pública, actividad física, generar conciencia sobre el cuidado de la ciudad, de su entorno, de ayuda mutua, desarrollo y promoción económica. Es necesario concientizar a las autoridades, al gobierno, al ciudadano y a todos los que participan que es un espacio de todos y para todos, por lo que la responsabilidad de cuidarlo es compartida. Es menester cuidarlo de la contaminación ambiental. Es algo que hasta este

momento en el programa no se ha medido, podríamos comenzar midiendo los beneficios que genera dejar de circular dos mil quinientos autos que pasan por avenida Vallarta cada 45 minutos: ese es el resultado de la *Vía RecreActiva*” (Barriga, entrevista: 2015).

5.5.2. Operador de la *Vía RecreActiva*: Óscar Rodríguez

Expectativas sobre el programa municipal

Opinión del programa *Vía RecreActiva*

“Es un programa con muchas bondades, el objetivo que siempre tratamos de transmitir primeramente entre las personas que laboran: la comunicación, la cohesión y la integración social, lo cual es fundamental en la *Vía RecreActiva*. Se ha tenido éxito en ese aspecto. Es el resultado que nos dan esas alegrías y esas satisfacciones para seguir trabajando y buscar nuevas oportunidades y alternativas porque a final de cuentas es algo que entre semana pues lo vives, pero de la misma manera, vas con el estrés del trabajo, la escuela; y son los momentos que la *Vía RecreActiva* se implementa transitoriamente, son los momentos donde la gente está totalmente en relajación y tranquilidad, está descansando, con la convivencia familiar, está interactuando con la sociedad que a veces eso entre semana es muy complicado, y es algo de lo que ha fortalecido mucho el programa.” (Rodríguez, entrevista: 2015).

Participación en el programa

“Inicié desde previo a la apertura de la vía, con las capacitaciones. Al principio desconocíamos cómo se iba a ejecutar, es decir, sí nos explicaron que se trataba de cerrar calles, pero creíamos que era muy escueto el sistema, y a lo mejor hasta con un poco de discriminación por parte de la sociedad por el hecho de estar cerrando calles, sobre todo las principales. Al principio fue complejo, porque no se creyó que habría tanta participación el primer día. Los primeros dos domingos fueron cuatro horas (8 a 12 horas) como una prueba, se pensaban que iban a llegar alrededor de tres mil personas, sin embargo, el primer día llegaron más de 12 mil y de manera gradual fue subiendo hasta que teníamos un promedio de 35 mil apenas en los primeros tres meses, y bueno hasta los servidores sociales llegaban en camionetas así como instrumentos,

porque también se tenía el convenio con la Universidad de Guadalajara para que ellos nos ayudaran con la operación del programa, eso fue lo que ayudó, se comprometieron” (Rodríguez, entrevista: 2015).

Organización del programa

“Primero se hicieron estudios viales para saber cuáles eran las rutas convenientes, pero nunca se creyó ni se tomó muy en serio que fuera Juárez y Javier Mina. Dentro de otros procesos, fue capacitar a los servidores públicos en cuestiones de movilidad y al personal, en este caso los guías que están rodando la bicicleta todos los domingos, pues ellos tenían una capacitación del uso de la bicicleta, tenían que pasar algunas pruebas físicas, y sí fue un proceso de más o menos seis meses donde se desarrolló toda esta logística y acoplamiento.” (Rodríguez, entrevista: 2015).

Las ventajas y desventajas del programa

“Las ventajas es la construcción del tejido social, incentivar a la gente para recrearse, se decía que somos una ciudad bicicletera, pues dónde están esas bicicletas, que solo las usaban para el transporte, se han promovido las ciclovías, la creación de grupos organizados para recrearse, para pasear y eso tiene un gran impacto en la sociedad. Las desventajas a lo mejor al inicio en cuanto a la organización gubernamental, los tres niveles de gobierno, esas diferencias políticas que también pudieran de cierta manera afectar, y el desinterés de alguna administración gubernamental por no desarrollarlo al 100, por no verle el potencial, ahora tiene un reglamento, tiene bases sólidas” (Rodríguez, entrevista: 2015).

Opinión sobre la gente participó

“De un inicio fue gente que vino de Colombia, gente que ya operaba el programa y que fue invitada para hacer una copia en Guadalajara, tenía el conocimiento para poder desarrollarla, se les dieron todas las facilidades y herramientas, en conjunto con el gobierno municipal y el Comude, fueron quienes se encargaron de dar toda esta información para poder sentir el apoyo, para poder surgir efecto” (Rodríguez, entrevista: 2015).

Actividades

“El primer domingo fueron alrededor de 12 mil personas, se les preguntaba cuáles eran sus actividades previas al programa: dormir más, desayunar en la casa o ir a un restaurant, no se tenía tanta tecnología, que ahora vemos la gente están con los celulares y tablets, y el domingo vas a convivir con tu familia a interactuar con la sociedad, la gente se sigue quedando en el programa, porque hay muchísima actividades” (Rodríguez, entrevista: 2015).

Asesoría

“Gente que vino de Colombia, Lucy Barriga, ellos nos capacitan, Barriga se va a Zapopan a implementarla. Nadie tenía pensado que ellos se fueran a Zapopan, y que yo me quedara en su lugar, me dieron la oportunidad de poder ejercerla. Las capacitaciones hemos tenido también de otras dependencias, para reproducirlas a los guías que andan en bicicleta todos los domingos” (Rodríguez, entrevista: 2015).

5.5.3. Ciclista: Stephanie Mireles

Difusión del programa

“Personal, y por medio de tele, periódicos e internet” (Mireles, entrevista: 2015).

Las ventajas y desventajas de su participación

“Las ventajas son diversas, ya que se crean nuevas medidas y estrategias para que las personas que utilizamos bicicleta como medio de transporte, podamos recorrer las calles con mayor asequibilidad y accesibilidad; de igual manera contribuimos a reducir las emisiones de contaminantes, mejoramos nuestra salud y nos sentimos más felices. Una de las desventajas es que si no se continúa con el plan, las pocas ciclovías ya existentes no funcionarán de manera integral, ya que existirán áreas de la ciudad donde sea muy difícil transitar” (Mireles, entrevista: 2015).

Razones o motivos de su participación

“Porque mi medio de transporte es la bicicleta” (Mireles, entrevista: 2015).

Experiencia en el programa

“Buena, las ciclovías están muy bien diseñadas, solo falta que se creen muchas más, y que además vaya acompañado de una campaña de cultura vial sobre la inclusión del ciclista en el esquema de movilidad. Es buena, pero podría ser mejor si existiera una cultura vial de respeto al ciclista” (Mireles, entrevista: 2015).

Actores a cargo de la organización

“El gobierno municipal y estatal, así como algunos colectivos y asociaciones civiles” (Mireles, entrevista: 2015).

5.5.4. Exfuncionario: Miguel Castro Reynoso

Ventajas y desventajas de los programas

“En los municipios, los programas funcionan cuando existe la capacidad de gestión, cuando hay la disposición para poder trabajar en colectivo y cuando el gobierno entiende que a partir del empoderamiento de los grupos sociales y de los equipos consolidados en los diferentes barrios y colonias se eficienta la aplicación de la política pública o programa. Trabajamos en un programa, durante el segundo período que me correspondió como presidente municipal, el esquema fue muy sencillo pero los resultados fueron muy interesantes. El programa se llevó a cabo en microrregiones, se establecieron grupos de trabajo a partir de asambleas comunitarias en donde la asamblea comunitaria elegía a un grupo representante de esa microrregión, integrado por cinco personas que a partir de la detección de un problema muy específico de demanda en esa zona, se hacía una propuesta de un proyecto de trabajo, y se solicitaban recursos económicos en un esquema de *Pari passu* para que el gobierno aportara un peso por cada peso que recibiera y atender demandas de servicios públicos. Esto nos permitió a nosotros abatir el rezago de servicios

básicos en muchos de los polígonos de pobreza en el propio municipio” (Castro, entrevista: 2015).

Opinión respecto de la participación ciudadana en los programas gubernamentales

“La participación ciudadana es fundamental, que cada vez tenemos más claro que podemos empoderar a la comunidad y generar las condiciones para que puedan tomar sus propias decisiones y que podamos transitar hacia un esquema de política pública en donde el presupuesto participativo sea elemento que pueda fortalecer la toma de decisiones de la sociedad y sin duda alguna el gobierno municipal tiene que tender hacia un esquema donde el gobernante tome decisiones de la mano del ciudadano y que la construcción del presupuesto de los gobiernos sea cada vez con mayor incidencia por parte de los ciudadanos organizados” (Castro, entrevista: 2015).

Ventajas y desventajas contar con la participación de los ciudadanos

“Las ventajas. Te permite que haya un mayor nivel de apropiación por parte de la comunidad a la política pública o programa, genera tejido social lo que genera el fortalecimiento de la convivencia en los barrios y las colonias y generar mayores niveles de seguridad, abatir una serie de rezagos que se dan en torno a la debilidad del tejido cuando no hay cohesión comunitaria.

Las desventajas. La aplicación de una política pública donde empoderas a un determinado segmento de la sociedad pueda distraer los recursos para fines que no sean los originalmente pactados o que puedan llevarnos a una situación de anarquía aunque sería una situación muy limitada. No obstante es adecuado que haya una intervención social de los habitantes organizados para la implementación de políticas públicas” (Castro, entrevista: 2015).

Cambios en la participación ciudadana

“Nos están obligando a un mayor nivel de transparencia, mucho ha sido generado por la sociedad. La rendición de cuentas es otro de los elementos que puede incrementarse de una manera notable con la participación ciudadana, es decir, la conciencia de los ciudadanos del poder como sociedad y tener la capacidad para resolver muchos de los problemas en torno a temas muy específicos, lo hemos visto con algunos programas en

donde Guadalajara sin duda ha generado un ejemplo muy claro de la participación. Creo que esto se da cuando hay elementos de mancha urbana en donde el nivel de servicios y acceso a tecnologías de la información es mucho más accesible y donde las redes sociales juegan un papel fundamental para que pueda haber una conjunción de ideas sobre temas específicos. Vemos como las ciudades grandes como Guadalajara están muy maduras como para implementar políticas públicas en donde el ciudadano está por delante de los gobiernos, sobre todo de los gobiernos de carácter local” (Castro, entrevista: 2015).

Perfil ideal de una persona para que pudiera participar de la gestión municipal

“Yo creo que el ciudadano está listo, los ciudadanos deben conocer un tema a partir de una experiencia propia o del conocimiento previo que haya tenido en un aula universitaria, tener un perfil de liderazgo social que sea proactivo, con una capacidad de sociabilidad en el entorno en donde se desarrolla y con un perfil de conocimiento acerca de las necesidades que existen en un entorno, no necesariamente tiene que ser alguien que maneje tecnologías de la información. En el oriente de la ciudad históricamente hay mujeres que en torno a una necesidad de infraestructura en una colonia han sido capaces de organizarse y han llevado obras y servicios de infraestructura básicos que han cambiado en una década la forma de vivir de una colonia implementando los servicios básicos, haciendo una demanda social a la autoridad, pero ahora lo vemos a través de las redes sociales se generan colectivos que en poco tiempo han crecido a partir de una demanda social. Creo que son esos los perfiles que se demandan, ser proactivo, ser alguien cercano a la sociedad, tener una experiencia propia y vincularse con el gobierno para obtener una respuesta positiva” (Castro, entrevista: 2015).

Algunos programas funcionan y otros no

“La gente desconfía porque no está dispuesta a trabajar en equipo y la diferencia entre que funcionen o no tiene que ver con la capacidad de organización social. Cuando implementas un programa en torno a una colonia que está dispuesta a cambiar su manera de vivir, te puedes dar cuenta de que no se trata de pintar una fachada, o de llevarle un servicio o de arreglarle algún parque o un espacio público, se trata de apropiarse del beneficio y entender que no es el gobierno el que nos lleva un servicio, sino que es un recurso público, que es de todos y que el principal beneficiario es quien vive ahí donde el espacio público se ha remozado” (Castro, entrevista: 2015).

Papel de los partidos políticos en la gestión de los programas municipales

“Yo creo que los partidos políticos están distantes de la sociedad, el papel de los partidos debe ser de la mano de la sociedad y de la cara a la sociedad, escuchando permanentemente cuáles son las demandas sociales y siendo un vínculo con la sociedad, con sus gobiernos o como oposición haciendo planteamientos formales, responsables y creo que hoy muchos colectivos han asumido el rol que históricamente les corresponde a los partidos. Creo que los partidos están en un proceso de decadencia, es una tendencia global, en Europa el Estado social ha cambiado, en América Latina hay una crisis de partidos y en México ya nos alcanzó” (Castro, entrevista: 2015).

5.5.5. Exfuncionario del Ayuntamiento de Guadalajara: André Marx Miranda

Función de los programas municipales

“Cuando fui director del Deporte en Guadalajara (COMUDE) en el período 2010-2012, participé en varios procesos dedicados a la promoción del deporte. Nos tocó participar en una política de activación de espacios públicos en donde a través de la Secretaría de Obras Públicas se remodelaba un espacio público, un parque, un jardín, una unidad deportiva y a nosotros nos tocaba todo el proceso de administración y activación de ese espacio público, mediante actividades deportivas, instructores promotores deportivos, todo lo que tenía que ver con que la ciudadanía se incorporara a ese espacio público y le sirviera a la población, para que tuviera un beneficio social y de salud directamente. Para poner un plan en marcha, estatal o nacional en un municipio es fundamental la coordinación entre el Estado y el municipio, debe de ser perfecta para que un programa municipal pueda salir adelante. Ese es el éxito” (Marx Miranda, entrevista: 2015).

Las ventajas y desventajas de éstos

“Desde el Estado tenemos un plan denominado *Jalisco está de 10*, en donde son diez estrategias, es como un plan de trabajo con un mínimo de acciones que los municipios como responsables del deporte pueden hacer dentro de su territorio y esto ha funcionado porque hay participación del Estado con recursos, hay un compromiso de los municipios y van adoptando poco a poco. Los resultados son la mejora directa a la población, que

haya un cambio en el comportamiento de las personas, en este caso a través del deporte” (Marx Miranda, entrevista: 2015).

La participación de los ciudadanos

“Es fundamental contar con la participación ciudadana y sobre todo la apropiación de un programa por parte del ciudadano. Al apropiarse, hay mayor participación, mayor identidad, lo cuida y sobre todo participa, que eso es lo interesante, cuando se implementa un programa de cualquier tipo y si no hay participación del ciudadano, va a fracasar” (Marx Miranda, entrevista: 2015).

Cambios en la participación ciudadana

“Nos tocó el tema de la ampliación de la *Vía RecreActiva*, en donde ampliamos cerca de 6.5 kilómetros aproximadamente y para eso se tuvo que hacer un estudio de la zona por donde iba a pasar la vía, cómo iba a impactar socialmente, con los vecinos, con los diferentes comercios que se encontraban alrededor, con los medios de transporte que utilizan esa vía de comunicación. Todo eso requirió un análisis a profundidad, de compartir la idea con los vecinos, en donde se les manifestaba los beneficios de la vía, compartirles diferentes ideas que serían un beneficio, decirles a los comerciantes lo que sucedió en la vía, que catapultó el comercio por donde pasa, todo eso se hizo un plan, lo aceptó muy bien la gente, se presentó la iniciativa en el ayuntamiento, se aprobó y salió adelante. Al final hubo un trabajo tanto del gobierno como del ciudadano, que sin éste último no hubiera sido posible lograrlo. Lo importante de la *Vía RecreActiva* es que es la operación de la vía el 30 por ciento del personal es empleado del gobierno y el 70 por ciento son voluntarios, En la operación no son sólo empleados lo que participan, también los ciudadanos” (Marx Miranda, entrevista: 2015).

5.5.6. Beneficiaria: Elizabeth

Se enteró de la existencia del programa municipal por...

“Por medio de los medios de comunicación y de las asociaciones civiles y colectivos de ciclistas”.

¿Cómo se enteró para participar?

“Por las asociaciones civiles y colectivos de ciclistas”.

¿Cuáles cree que son las ventajas y desventajas de su participación?

“Las ventajas son el ahorro en el transporte de manera económica, así como el cuidado del medio ambiente, y la sana recreación. Desventajas, que son muy pocas las ciclovías existentes”.

¿Qué razones o motivos participó?

“Porque mi transporte en su mayoría es la bicicleta”.

¿Cómo fue su experiencia?

“Desalentadora, a pesar de que ya existen más ciclovías son insuficientes y hace falta una campaña importante de cultura vial y respecto al ciclista”.

¿No se organizó con otros vecinos para participar, no sabía cuántos programas existían?

“No sabía que era un programa, yo solo utilizo las ciclovías”. Y solo conozco a los activistas de los colectivos ciclistas.

Se enteró de los beneficios del programa...

“Por las asociaciones civiles y colectivos ciclistas”. No sabía quien organizaba el programa, y “por lo general se platica mucho de estos temas en los grupos de redes sociales que somos ciclistas”.

Su experiencia fue...

“Ordinaria, como todos los días, la diferencia es que ya existen más espacios dedicados únicamente a las ciclovías, pero insisto, si no existe una cultura vial adecuada, no podrán funcionar de la mejor manera dichas ciclovías” y no había un registro de los participantes pero “es necesario hacer más ciclovías” (Elizabeth, entrevista: 2015).

5.6. Reflexiones finales

Ha resultado interesante reconstruir el caso de *Vía RecreActiva* porque se trata de un programa enfocado en las nuevas formas innovadoras de gobierno. A diferencia de otros casos, este ha resultado innovador porque:

1. Muestra las dificultades para la organización y coordinación entre los gobiernos municipales, en este caso los la Zona Metropolitana de Guadalajara.
2. Dentro del programa se ha involucrado a todos los sectores de la sociedad civil, empresarios, gobierno, instituciones educativas y público en general. Es decir, hay una exigencia inmediata de rendición de cuentas por parte del gobierno dirigida hacia los distintos actores involucrados, a pesar de que algunos presidentes municipales pertenecían a distintos partidos políticos.
3. El programa de *Vía RecreActiva* tuvo una proyección internacional debido a la difusión de las experiencias por medio de la coordinadora en turno quien, al parecer, mostró un liderazgo acorde a las circunstancias, así como un compromiso con el programa y la sociedad tapatía.
4. El programa es un ejemplo claro de la Nueva Gestión Pública y, por ende, de la innovadora forma de gobierno denominada Gobernanza, por su origen, planeación, implementación, operacionalización y expansión. En el transcurso de estas etapas existieron muchos inconvenientes que se fueron resolviendo y deliberando a partir de la toma de decisiones conjunta entre varios actores, a diferencia de las burocracias tradicionales en las que las decisiones se toman jerárquicamente organizadas. En las burocracias tradicionales no hay diálogo y mucho menos deliberación entre las partes involucradas, a partir de lo cual se puede calificar a *Vía RecreActiva* como un programa innovador en el escenario nacional e internacional.

De acuerdo al cuadro analítico propuesto en la metodología, se concluye para este caso que los factores innovadores son los siguientes:

Existe una pluralidad de actores, en la que resalta la participación del Arzobispo de Guadalajara y de un expresidente municipal de Colombia, Anthanas Mockus, por parte de la iniciativa privada. En representación de la sociedad civil destaca la participación de la golfista Lorena Ochoa y las ONG. Además, está la típica

participación de los gobiernos municipales de la ZMG y de partidos políticos como el PRI y el PAN.

Hubo una coordinación de las instancias gubernamentales, entre municipios e instituciones al mando de estas. Por ejemplo, se generó una coordinación entre los ayuntamientos de Guadalajara, Zapopan, y Tlaquepaque.

El proceso de institucionalización se desarrolló de manera lineal, aunque hay que destacar que aumentó la inversión que se tenía propuesto desde un inicio. Permaneció constante en el tiempo y la infraestructura implementada posiblemente asegure su continuidad en el futuro.

Y el proceso de innovación social fue integral o al menos esa fue la intención, ya que se unieron familias completas; el programa no estaba enfocado hacia el individuo, sino más bien hacia la unidad colectiva que es la familia. Además, la participación e integración de los especialistas en el tema y la relevancia internacional colocó a *Vía RecreActiva* como un modelo que se pudo reproducir en otras ciudades globales.

Por otro lado hay, que tomar en cuenta los elementos innovadores que han surgido a partir de la reconstrucción del caso y de las percepciones de los actores involucrados, que se presentan a continuación:

La escasa participación de la ciudadanía, en un inicio, se debía al sistema tradicional configurado con un corte de gobierno paternalista, jerárquicamente organizada e impuesta desde las élites gubernamentales. Este es un nuevo paradigma (la innovación implica, sin duda, un cambio de paradigma), en el cual es necesario un esfuerzo constante para lograr que el gobierno y la sociedad establezcan una dinámica de trabajo conjunta. La innovación de este tipo.

La importancia del programa reside en que puede llegar a conectar a todos los sectores de la población y fomentar una cultura política más participativa. Por otra parte, es necesario destacar que, según los actores implicados, la innovación en la Administración Pública requiere de un cambio en la configuración del servidor público, considerado este como alguien que puede brindar un servicio de calidad, idóneo, leal,

con respeto, informado, con pasión y cariño para el ciudadano. Otro elemento fundamental es la transparencia y la rendición de cuentas.

Por otra parte, destacan que todos los ciudadanos son responsables de la ciudad y, por tanto, es preciso que todos participen en la recuperación del espacio público. La gobernanza implica la legitimidad de las organizaciones de participación ciudadana para poder involucrarse en la toma de decisiones conjuntamente con el gobierno, la concepción de los asuntos públicos como una cuestión de corresponsabilidad. De esta forma, la nueva gestión pública implica la alta participación ciudadana y creación de redes en ciertos sectores, además de la participación de los partidos políticos.

Para terminar, hay que mencionar que el programa de *Vía RecreActiva* también tuvo como elementos innovadores el hecho de haberse generado de forma conjunta entre gobernantes y gobernados, siendo por tanto un programa *bottom-up* y *top-down*; que no se vio afectado por los cambios de partido político en la administración municipal; y que fue posible utilizar la infraestructura del programa para realizar otras actividades como una campaña de vacunación antirrábica o el Encuentro Cultural Europeo 2006. La siguiente tabla sintetiza todos estos elementos en relación a *Vía RecreActiva*: los actores participantes, el origen de las acciones, los intereses y demandas y los factores de innovación que se han hallado en el transcurso de la reconstrucción del caso.

TABLA 30. CUATRO ANALÍTICO DE LA VÍA RECREATIVA

¿Quiénes innovan? Actores	Origen de las acciones	Intereses y demandas	Factor innovador en la gestión pública local
Gobierno 1) Ayuntamiento de Guadalajara. 2) Consejo Municipal de Deporte. 3) Ayuntamiento de Zapopan. 4) Ayuntamiento de Tlaquepaque. 5) Secretaría de Vialidad y Transporte. 6) Partido Acción Nacional (PAN) y Partido Revolucionario Institucional (PRI). 7) Consejo Estatal para el Fomento Deportivo (CODE). 8) Instituciones académicas. 9) Instituto Municipal de las Mujeres. 10) Desarrollo Integral de la Familia (DIF). 11) Preparatorias, universidades y personal de la Secretaría de Educación Pública (SEP) e Institutos Tecnológicos. 12) Secretaría de Cultura. 13) Escuela de Artes Plásticas del Instituto Cultural Cabaña.	+ Bottom-up 1) Los ciudadanos disfrutaran de sus espacios y de diversas actividades que promovieran la convivencia en su lugar de residencia. 2) Pretendía igualar las condiciones para que las personas disfrutaran de la ciudad, de los espacios y de sus entornos. 3) Invitaron a la especialista en recuperación de espacios públicos: Lucy Barriga.	1) Consistió en la creación de un parque lineal en las principales avenidas de la Ciudad. 2) Actividades culturales, deportivas y artísticas gratuitas, con el objetivo de fomentar la convivencia familiar. 3) Cachibol, activación física y exhibición de baile moderno, actividades en bicicletas y patinetas. 4) La Universidad de Guadalajara y la Universidad del Valle de Atemajac para la impartición de diversos talleres. 5) Eventos musicales y de artes plásticas. 6) Servicios médicos. 7) Prestadores de servicio de la Universidad de Guadalajara brindaban asesoría médica, nutricional, oftalmológica y jurídica a los paseantes de la Vía. 8) Deporte y cultura. 9) Instalación de mesas de ajedrez. 10) Problema: desconocimiento del presupuesto total que se asignaría al proyecto.	1) Participación y empoderamiento del espacio público. 2) El programa proyectó una visión metropolitana. 3) Fue necesario implementar campañas y reglamentación para el adecuado uso de la misma. 4) Se difundía por medio de internet. 5) Diagnóstico. 6) Estudio técnico social.
Sociedad civil 1) Guadalajara 2020-Ciudades Públicas. 2) Voluntarios que prestaron el servicio social. 3) Estudiantes de bachillerato y universitarios. 4) Golfista tapatía	+Top-down 1) La iniciativa surgió como propuesta de un grupo de ciudadanos denominado <i>Guadalajara 2020-Ciudades</i>	1) La infraestructura del programa funcionó colateralmente como un medio para la difusión de distintas acciones de la sociedad organizada, por ejemplo marchas y manifestaciones organizadas por la sociedad civil.	1) Empoderamiento de la infraestructura del programa

¿Quiénes innovan? Actores	Origen de las acciones	Intereses y demandas	Factor innovador en la gestión pública local
Lorena Ochoa. 5) Federación de Ciclistas de Chicago.	<i>Públicas.</i>	2) Movilizaciones que buscaban tener impacto en las decisiones públicas 3) Movilidad, economía, cultura y recreación	
Iniciativa privada 1) Consejo Coordinador de Cámaras Industriales de Jalisco (CCIJ). 2) Arzobispo Juan Sandoval Iñiguez 3) Ex presidente municipal de Bogotá Colombia, Anthanas Mockus. 4) José Palacios, empresario y promotor.		1) Misa. 2) Expuso las experiencias que tuvo la <i>Vía RecreActiva</i> en la ciudad de Bogotá.	1) El proyecto <i>Vía RecreActiva</i> se posicionó como un referente para su aplicación en ciudades de otros países, tal es el caso de Chicago en Estados Unidos.
En conjunto	<i>Bottom-up y top-down</i> 1) Sin verse afectada con los cambios de partido político en la administración municipal.	1) Alternativa de diversión. 2) Campaña de vacunación antirrábica que se llevó a cabo en la infraestructura del programa. 3) Encuentro Cultural Europeo 2006. 4) Suspender el paseo cuando coincidiera con eventos masivos.	1) Fortalecer el tejido social. 2) Medio de concientización a través de campañas informativas. 3) Modelo de salud pública. 4) Respeto por el reglamento. 5) Corresponsabilidad y gobierno intermunicipal. 6) Se posicionó internacionalmente.

Elaboración propia.

CAPÍTULO 6. REFLEXIONES FINALES

La pregunta general a la que trata de dar respuesta esta investigación es: “¿Cuáles fueron las implicaciones de la innovación en el ámbito local de los tres casos presentados como experiencias relevantes de gestión municipal en la ciudad de Guadalajara?” Puede afirmarse que la hipótesis de partida se ha probado, toda vez que la innovación en el ámbito local ha implicado el aumento de actores involucrados y la participación desde las instancias gubernamentales; es decir, hubo una pluralidad de actores, tanto de la sociedad civil como de instituciones públicas y de organizaciones privadas. Por otra parte, la innovación en la gestión pública local ha implicado también la corresponsabilidad entre gobiernos municipales.

El principal problema detectado tiene que ver con la capacidad de institucionalización o permanencia en el tiempo de los programas, ya que no se observa un seguimiento objetivo de los mismos. Además, la capacidad del gobierno para potenciar, aprovechar y reforzar las experiencias de los ciudadanos en la formulación y resolución de problemas locales puede calificarse solo como regular.

La investigación se planteaba el objetivo de explorar y analizar las implicaciones y factores de la innovación en la gestión municipal a partir de programas públicos relevantes, considerando que los programas tienen un peso significativo en la forma de configuración territorial, ya que se han llevado a cabo en la ciudad de Guadalajara y su zona metropolitana, una de las ciudades más importantes de México. La caracterización del contexto de la ciudad realizada en el Capítulo 2 permite observar la complejidad de gobernar una ciudad y las zonas metropolitanas: la innovación supone también un cambio de paradigma en el modo de gobernar.

Las experiencias analizadas en este trabajo se consideran ejemplos de programas innovadores en la Administración Pública, razón por la cual fueron aspirantes al Premio Gobierno y Gestión Local 2011 que otorga el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) a las mejores prácticas de gobierno local. Se realizaron, por tanto, estudios de caso de tres de estos programas desarrollados en municipios de la zona metropolitana: Guadalajara, Tlaquepaque, Tonalá, Zapopan y Tlajomulco. Esos tres programas son el *Programa de Intervención por Objetivos (PIO)*, el *Plan Maestro de Movilidad Urbana no Motorizada* y la *Vía RecreActiva*.

La recolección de datos se realizó a partir de entrevistas con actores involucrados en las diferentes fases de los tres programas, a partir del seguimiento periodístico y de la investigación documental. La realización de entrevistas con funcionarios y exfuncionarios de los ayuntamientos, operadores y beneficiarios de las iniciativas ha sido clave para indagar sobre la puesta en marcha de las acciones del gobierno.

Los contextos fueron variando de dos formas distintas dependiendo de cada caso. Una primera se caracteriza porque el contexto depende del espacio en el que se llevó a cabo cada programa innovador, ya que confluyeron distintos elementos que hacen complejo cada escenario de la Administración Pública como, por ejemplo, la distancia con los centros metropolitanos, la geografía de las calles, los índices de marginación de las colonias, las problemáticas de las mismas y el comportamiento social de sus habitantes, así como su disponibilidad para participar conjuntamente con el gobierno. La segunda forma en la que evolucionan los contextos está relacionada con el tiempo, es decir, que en cada uno de los programas se dio alternancia en los gobiernos durante la implementación de los mismos, lo cual hacía necesario analizar la situación de esas iniciativas tras los cambios, si se observaban modificaciones en cuanto al personal, al grado de avance, la financiación o los actores involucrados, todos ellos elementos necesarios para su continuidad.

Las preguntas de carácter descriptivo (¿Qué, quiénes y cómo se innova en los procesos de gestión pública en la ciudad de Guadalajara y su Zona Metropolitana?) se han respondido a partir de la reconstrucción analítica de cada uno de los casos. La siguiente tabla recoge la respuesta a la pregunta “¿Quién innova?”, es decir, los actores implicados en cada uno de los programas innovadores analizados.

TABLA 31. ACTORES POR PROGRAMA INNOVADOR

Programa innovador	Presencia de		
	Gobierno	Sociedad civil	Iniciativa privada
<i>PIO</i>	Alta	Baja	Nula
<i>Plan Maestro</i>	Alta	Media	Media
<i>Vía RecreActiva</i>	Alta	Media	Media

Fuente: Elaboración propia a partir del número de actores de cada caso.

Como puede observarse, el programa PIO es el único en el que no existió ninguna participación por parte de la iniciativa privada. Tanto en el *Plan Maestro* como en *Vía RecreActiva* sí se constata la presencia de actores privados, en la misma proporción. La diferencia entre estos programas es que el PIO es una política pública originada desde el gobierno (*top-down*), mientras que los otros dos casos varían y presentan versiones diferentes entre los tipos *top-down* y *bottom-up*.

Además, puede observarse una alta presencia de actores de los gobiernos municipales, lo cual sugiere una tendencia al control y una señal de resistencia al nuevo paradigma, que deja el proceso administrativo en manos de la sociedad civil o de la iniciativa privada.

La siguiente tabla sintetiza las respuestas obtenidas a la pregunta “¿Qué se innova en los procesos de gestión pública en la ciudad de Guadalajara y su Zona Metropolitana?” para cada uno de los casos analizados.

TABLA 32. SÍNTESIS DE FACTORES INNOVADORES POR CADA SECTOR Y PROGRAMA

Programa	Factores innovadores de		
	Gobierno	Sociedad civil	Iniciativa privada
PIO	+ Corresponsabilidad institucional. + Atendieron de manera directa las demandas de los ciudadanos.	+ Empoderamiento. + Compromiso. + Funciones de supervisión y colaboración.	Nula.
Plan Maestro	+ Recorridos realizados por funcionarios. + Congresos nacionales. + Compromisos con la gente. + Acercamiento y apropiación social.	+ A través de una contraloría ciudadana vigilar la continuidad y cumplimiento de los procesos.	+ Potencial para generar una gobernanza con los distintos actores que intervienen en el proyecto a través de un Consejo.
Vía RecreActiva	+ Fue necesario implementar campañas y reglamentación para el adecuado uso de la misma. + Difusión a través de medios electrónicos. + Elaboración de diagnósticos.	+ Empoderamiento y apropiación ciudadana de la infraestructura del programa. + Desarrollo de canales de comunicación propios y difusión de campañas.	+ Se posicionó como un referente para su aplicación en ciudades de otros países, tal es el caso de Chicago en los Estados Unidos.

Elaboración propia.

Junto a los elementos que se recogen en la tabla, existen otros observados en conjunto, es decir, al analizar la dinámica entre gobierno, sociedad e iniciativa privada. En este sentido, en el programa PIO aparecen como factores innovadores el conocimiento experto, la continuidad de las acciones, la inclusión del ciudadano en la toma de decisiones del gobierno, el diálogo como elemento vital durante todo el proceso administrativo, la apropiación por parte de los colonos, la generación de un sentimiento de apego territorial que puede ayudar al diseño del programa, la continuidad e institucionalización de los programas innovadores y la creación de relaciones horizontales.

En el caso del *Plan Maestro*, los elementos innovadores hallados al analizar la dinámica entre gobierno, sociedad e iniciativa privada son la creación y formación de Comités de Participación Técnicos y Ciudadanos, las reuniones específicas con diferentes actores sociales del ámbito público y ciudadano, los talleres de participación abiertos a la ciudadanía en general, las sesiones de sensibilización dirigidas a actores de los ámbitos público, empresarial, académico y vecinal, los grupos focales, la aplicación de encuestas y el diseño y desarrollo de una página web.

Por último, el caso de *Vía RecreActiva* tiene como elementos innovadores las acciones tendientes a fortalecer el tejido social, el programa como medio de concienciación a través de campañas informativas y un modelo de salud pública, el conocimiento y respeto del reglamento creado para gestionar el programa, la corresponsabilidad de los gobiernos intermunicipales implicados y el posicionamiento internacional de la iniciativa.

En resumen, para el PIO destaca el sentimiento de apego territorial y la configuración de relaciones horizontales; para el *Plan Maestro*, las sesiones de sensibilización y el uso de las nuevas tecnologías; mientras que para *Vía RecreActiva* sobresale el posicionamiento internacional. Se observa por lo tanto una diversidad de factores producto de la conjugación de propósitos y características de los actores en cada uno de los casos; además, hay que subrayar que se trata de elementos muy ligados al contexto y la temporalidad.

Para responder a la pregunta “¿Cómo operan los procesos de innovación en la gestión pública en la ciudad de Guadalajara y su Zona Metropolitana?”, además del trabajo documental, se realizó un recuento de los factores innovadores en opinión de los propios actores, ya que desde su percepción destacan algunos elementos que no necesariamente se consideran en la innovación como proceso de gestión pública local desde la perspectiva de la NGP y gobernanza. La siguiente tabla resume los resultados obtenidos.

TABLA 33. FACTORES INNOVADORES DESDE LA VOZ DE LOS ACTORES

Programa innovador	Factores innovadores desde la voz de los actores
PIO	Énfasis en la asesoría de expertos a la hora del diseño institucional de los programas; la no participación de los partidos políticos, de modo que no se debe mezclar la función pública con los partidos políticos; mesas de trabajo para la organización; el programa se configura con base en lazos de solidaridad y el “amor al lugar donde viven”; necesidad de continuidad e institucionalización de los programas innovadores.
<i>Plan Maestro</i>	Una relación de carácter profesional; argumentos técnicos fundamentados; una gran participación social de vecinos de manera crítica y constructiva; una nueva cultura democrática en su toma de decisiones; nuevos líderes políticos; la generación de los observatorios ciudadanos; operacionalización y generación de procesos participativos; toma de decisiones, nuevas formas de diálogo con los vecinos para solucionar conflictos de intereses; se necesitan ciudadanos conscientes; resolución y trabajo en colectivo con un “mismo sentimiento social”.
<i>Vía RecreActiva</i>	Todos los ciudadanos son responsables de la ciudad y por eso se tiene que participar en la recuperación del espacio público creación de redes en ciertos sectores; parte de la innovación implica la participación de los partidos políticos.

Elaboración propia.

En síntesis, los factores innovadores que se identifican a partir de las percepciones de los propios actores de los programas analizados son la ayuda de expertos en el diseño de las políticas públicas; el papel que juegan los partidos políticos, ya que en ocasiones hay alternancia en el gobierno y difícilmente se da continuidad a los programas configurados por gobiernos anteriores; la necesidad de una nueva cultura democrática y, por ende, la creación de nuevo liderazgo; así como la generación de un “mismo sentimiento social” que potencie la responsabilidad y el compromiso de los actores involucrados, es decir, el cuidado del medio donde nos desarrollamos depende de la implicación de todos y, a partir de ahí, de la creación de redes en ciertos sectores estratégicos.

Por tanto, las preguntas planteadas quedan respondidas. La investigación también ha tratado de analizar los factores innovadores propuestos a partir del marco

teórico, es decir, la pluralidad de los actores, la coordinación de instancias gubernamentales, la institucionalización y la innovación social. La siguiente tabla resume los resultados obtenidos.

TABLA 34. FACTORES INNOVADORES DEL MARCO ANALÍTICO

Programa innovador	Factores innovadores del marco analítico			
	Pluralidad de los actores	Coordinación de instancias gubernamentales	Institucionalización	Innovación social
PIO	Dos de tres	Guadalajara y Tlaquepaque	Limitada con algunos retrasos y descontentos	Involucramiento de los ciudadanos
Plan Maestro	Tres de tres	Guadalajara-Tlaquepaque	Continuidad a pesar de alternancia y elecciones	Apropiación del ciudadano
Vía RecreActiva	Tres de tres	Guadalajara, Zapopan, y Tlaquepaque	Aumentó la inversión e infraestructura	Unidad colectiva: la familia

Elaboración propia.

En esta dimensión de análisis, los tres programas se caracterizan en su proceso de gestión porque cuentan con una pluralidad de actores; es decir, que a pesar de que se observa una mayor intervención por parte de los gobiernos locales, hay otros actores de la sociedad civil y de la iniciativa privada, en mayor o menor grado, que se han involucrado en los procesos.

Por otro lado, se observa una coordinación de instancias gubernamentales, es decir, del gobierno municipal, estatal y federal, así como la presencia de relaciones intermunicipales, principalmente entre los municipios de Guadalajara y Tlaquepaque. Esto último representa otro factor innovador ya que, por lo menos en la *real politik*, cada municipio se gobierna como unidad independiente.

En cuanto al proceso de institucionalización, se observan diferencias entre los casos. En el PIO, estuvo limitada por los retrasos del programa, mientras que en el *Plan Maestro* resalta la continuidad a pesar de las elecciones y la alternancia en el gobierno local. En cuanto a *Vía RecreActiva*, lo más notable es que el presupuesto inicial se incrementó debido al éxito social y a las exigencias de la ciudadanía, entre otros factores.

En cuanto a la innovación social, aparece un involucramiento de los ciudadanos, un fenómeno de apropiación social y, en el caso de *Vía RecreActiva*, la familia como unidad de medida, es decir, un ente colectivo y no individual. Los programas PIO y *Vía RecreActiva* son proyectos configurados desde los gobiernos locales, es decir, programas *top-down*, mientras que el Plan Maestro se generó a partir de las bases sociales, lo que hace que pueda caracterizarse como *bottom-up*. Hay que recalcar, sin embargo, que en la reconstrucción realizada se observa que los tres programas tienen elementos tanto *top-down* como *bottom-up* a lo largo de su implementación.

La última pregunta para la que se ha tratado de encontrar respuesta es: “¿Cuáles fueron los principales obstáculos a la innovación?” La siguiente lista presenta los que se han identificado para cada uno de los casos. En principio hay que dejar en claro que estos procesos innovadores también tienen resistencias a la hora de su proceso administrativo.

- **PIO.** Se desconocían los motivos y fines que perseguía el programa, lo cual parece indicar que en un futuro debería buscarse una mejor comunicación social; la sensibilización en temas de género y la inexistencia de una guía o reglamento de participación ciudadana.
- **Plan Maestro.** Los costos incrementaron; el retraso de la obra se originó debido a que se dio mayor transparencia en la contratación de las constructoras; existía una carencia de la infraestructura básica vial; no hubo una estrategia integral para canalizar la participación ciudadana efectiva.
- **Vía RecreActiva.** Desconocimiento del presupuesto total que se asignaría al proyecto; la planeación superada por el tipo de infraestructura construido, ya que la infraestructura de la *Vía RecreActiva* ha servido para otras acciones de la sociedad civil que no estaban contempladas en el plan inicial.

En suma, los principales obstáculos de los programas para la innovación tienen que ver con el presupuesto y transparencia de los mismos, los retrasos en la implementación, los costos y la falta de normativas, que se fueron elaborando sobre

la marcha. Asimismo, con respecto al diseño y al aprendizaje en cada uno de los casos, puede concluirse que se trata de un cambio de paradigma accidentado, en el que el diseño colaborativo entre los gobiernos municipales resulta fundamental, puesto que algunas acciones no tienen el impacto esperado en términos de regeneración del tejido social. En algunos casos, los programas lograron perdurar pese a la alternancia en el gobierno municipal gracias a la legitimidad y estabilidad ganadas durante su implementación. Es decir, hay una incipiente apropiación de la cosa pública por parte de la sociedad civil.

Una de las aportaciones que realiza esta investigación, a partir de la reconstrucción de las tres experiencias innovadoras, son las recomendaciones sobre cómo mejorar los programas públicos a partir de los factores innovadores de la gestión pública local. Estos factores quedan identificados en la siguiente tabla.

Tabla 35. FACTORES QUE FAVORECEN Y OBSTACULIZAN LA INNOVACIÓN

Factores que favorecen la innovación	Obstáculos de la innovación
La participación del gobierno y la sociedad civil.	El control del gobierno puede limitar el alcance.
Transparencia y rendición de cuentas.	La no transparencia y no rendición de cuentas.
Continuidad de los programas a pesar de la alternancia en el poder.	Ausencia de evaluación de las acciones del programa.
Una efectiva comunicación de los programas hacia la ciudadanía.	No hay comunicación de los programas hacia la ciudadanía.
La pluralidad de actores.	No hay pluralidad de actores.
Coordinación interna y de distintos niveles de gobierno.	Ausencia de coordinación interna y externa.
La asesoría de especialistas nacionales e internacionales.	Ausencia de asesoría técnica para prever posibles efectos.
Un alto grado de compromiso social por parte de los actores involucrados.	Desinterés entre los actores involucrados.
Creación de audiencias públicas, talleres y mesas de trabajo entre gobernantes y gobernados.	Ausencia de canales de diálogo y deliberación.
La atención a los estratos más marginados o focos rojos.	No existe una estrategia para disminuir las desigualdades sociales.
La creación de la normatividad sobre el diseño del programa.	No se crean las condiciones para el Estado de Derecho.
La toma de decisiones conjunta entre representantes de la ciudadanía y autoridades locales.	La toma de decisiones es unilateral y autoritaria.
Que los programas correspondan a las	Los programas no responden a las demandas

Factores que favorecen la innovación	Obstáculos de la innovación
demandas sociales.	sociales, más bien responden a intereses particulares o aspectos secundarios de los problemas.

Elaboración propia.

La ausencia o la presencia de determinados factores puede favorecer u obstaculizar la innovación en los procesos de gestión. Así, es necesaria la participación de la sociedad civil y del gobierno de forma conjunta, del mismo modo que aparece como fundamental que exista transparencia y rendición de cuentas. Por el contrario, no es deseable que los programas se limiten al periodo en el que un determinado gobierno está en ejercicio, sino que debe existir una evaluación que permita su continuidad en el tiempo, su permanencia e institucionalización. De la misma forma, es deseable que se produzca una comunicación efectiva y una difusión del programa, de forma que los ciudadanos, al ser informados de las actividades que se diseñan para ellos y en sus contextos cotidianos, se sientan involucrados. Otro factor que favorece la innovación es la pluralidad de actores, tanto del gobierno como de la sociedad civil, que se involucran, ya que puede contribuir a la generación de decisiones más consensuadas y, quizá, duraderas.

Otro elemento que resulta fundamental es la coordinación entre distintos niveles de gobierno, formando así una red de gobierno intermunicipal e interinstitucional. De la misma forma, la creación y consolidación de las redes horizontales en las que el ciudadano no solo es tomado en cuenta como cliente de una burocracia de servicios, sino como un agente de cambio social con capacidad de poder y autonomía, constituye un factor innovador que puede mejorar la gestión local. La asesoría de especialistas también resulta deseable para no perder el rumbo de las acciones y, en el mejor de los casos, recapitular otras experiencias a nivel mundial.

Por otro lado, se observa que los actores involucrados no siempre se comprometen con la causa; al contrario, la idea es que se genere un “mismo sentimiento social” o causa en común; de la misma forma, es deseable el diálogo de las autoridades con los líderes sociales a través de audiencias públicas, talleres y mesas de trabajo. Hay que tener en cuenta que si se toma a la sociedad como un cuerpo, debe atenderse a las necesidades inmediatas de ese cuerpo social, es decir, diseñar una estrategia para

disminuir las desigualdades sociales a partir de la gestión pública local y que, de esta forma, los programas correspondan verdaderamente a las demandas y necesidades sociales. Finalmente, otro aporte importante de estas experiencias de innovación es la creación de una normativa en torno al programa, es decir, las formas en que habrá de organizarse la participación social y la toma de decisiones de manera conjunta.

En relación al aprendizaje que puede obtenerse de los casos, hay que apuntar que es muy variado, en el sentido de que estamos ante programas que, por sus propias características de innovación, han permitido el surgimiento de nuevos elementos que no se habían contemplado con anterioridad. Por ejemplo, la cooperación entre los gobiernos para dirigir dichas políticas, la organización de la sociedad civil en su forma de presionar, así como la estabilidad.

Existe una riqueza de elementos innovadores que permiten pensar la gestión pública en términos distintos a los de la burocracia tradicional, que se limita a la prestación de servicios; es decir, se debe incorporar a la sociedad civil en la definición de la agenda pública, en la toma de decisiones conjuntas para legitimar las acciones del gobierno, así como para la reconstrucción del tejido social. Es necesario ver la innovación como “la teoría y práctica de la distribución de poder”; el propio discurso sobre ella tiene que convertirse en praxis innovadora. Y algunas experiencias de gobierno local parecen constatarlo.

En términos normativos, el involucramiento de los ciudadanos en los procesos de innovación ante los problemas públicos y, más aún, de la gestión local, ha implicado reajustes dentro de las estructuras gubernamentales, así como la regulación de estas estructuras con la creación de marcos normativos. Esto ha generado resistencias al interior de los gobiernos municipales, lo cual hace necesarias nuevas formas de negociación. Por otra parte, el creciente interés de la sociedad civil por influir en las decisiones sobre la cosa pública ha dado lugar a la generación de nuevos escenarios en los que se toman esas decisiones, es decir, la concepción de los espacios locales como nuevos *ágoras*¹¹⁴.

¹¹⁴ De acuerdo a la Real Academia Española, “1. f. En las ciudades griegas, plaza pública. 2. f. Asamblea celebrada en ella. 3. f. Lugar de reunión o discusión”.
<http://buscon.rae.es/drae/srv/search?id=vJ44Rm8zsDXX2mwRT1uQ> (Consultado en agosto de 2015).

Así, el ámbito local no solo resulta un nuevo escenario, sino que se complejiza en términos de las zonas metropolitanas de las ciudades, por el número de habitantes y las exigencias que ello supone en cuanto a la demanda de servicios públicos, junto a las necesidades relacionadas con la contención de la violencia y de la delincuencia, la mejora de las infraestructuras y la creación de programas para la reconstrucción del tejido social. Todos estos son problemas que se han acumulado y ante los que las burocracias tradicionales se muestran incapaces a la hora de ofrecer soluciones, ya que la configuración tradicional de estas es unilateral, piramidal y autoritaria y, por lo general, ni se plantea ni se diseñan las políticas públicas de forma conjunta con la ciudadanía, en sintonía con una nueva realidad cambiante que supone un reto en términos de innovación.

Finalmente, se abre una agenda rica y variada sobre varios asuntos relacionados con la innovación en procesos de gestión local. Por un lado, la corresponsabilidad de los agentes implicados. Por otro, la revalorización y la apertura de la participación de la sociedad civil en los programas y políticas públicas, así como la reconfiguración de las relaciones de poder que estas nuevas dinámicas generan.

Es necesario, a la vez, indagar sobre los procesos de innovación a partir de la creatividad, sobre las decisiones oportunas o sobre el liderazgo que ejercen los actores políticos y administrativos del municipio a la hora de atender de mejor manera los problemas públicos. Las formas en las que se produce la institucionalización, la toma de decisiones o las nuevas formas de vinculación entre el estado y la sociedad y la evolución de la forma de gobierno hacia una más horizontal y menos jerárquica son también elementos que abren un sinfín de posibilidades de análisis.

Otros retos que hay que enfrentar en el análisis de la innovación en los procesos de gestión local son los compromisos mutuos entre los actores, la forma de amortiguar la influencia de grupos de interés dominantes y del aparato de la burocracia misma, que pueden terminar por socavar los intereses públicos y los esfuerzos por innovar en sentido democrático, o el abordaje la innovación como control social, así como la fiscalización, la transparencia y la rendición de cuentas social.

Bibliografía

- Aguilar, L. F. (1992). *El estudio de las políticas públicas* México: Miguel Ángel Porrúa.
- ____ (1993). *La implementación de las Políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- ____ (2004, agosto). El vaciamiento del Estado. *Reforma*.
- ____ (2004). Recepción y desarrollo de la disciplina de Política Pública en México. Un estudio introductorio. *Sociológica* 19 (4), 15-37.
- ____ (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: FCE.
- ____ (2007). *El aporte de la política pública y la nueva gestión pública a la gobernanza*. Presentada en el XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana. <http://www.clad.org.ve/congreso/aguilav.pdf> (Consultado el 14 de abril de 2015).
- Arellano, D. (coord.) (2004). *Más allá de la Reinención del gobierno: Fundamentos de la Nueva Gestión Pública y Presupuestos por Resultados en América Latina*. México: CIDE-Miguel Ángel Porrúa.
- Arzaluz, S. S. (2013). La institucionalización de la participación ciudadana en municipios mexicanos: Notas a partir del Premio Gobierno y Gestión Local. *Gestión y política pública*, 22 (1). http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-10792013000100005&script=sci_arttext (Consultado en enero de 2015)
- Banco Mundial (2004). *Sinergia Estado-sociedad en pro de la rendición de cuentas. Lecciones para el Banco Mundial*. Documento de trabajo n° 31. Washington, D.C.
- Bartolini, S. (1995). Metodología de la investigación política. En G. Pasquino, *Manual de ciencias políticas* (pp. 39-77). Madrid: Alianza editorial.
- Batley, R. (2004). The politics of service delivery reform. *Development and Change*, 35 (1): 31-56.

- Blanco, I., Fleury, S., y Subirats, J. Nuevas miradas sobre viejos problemas: Periferias urbanas y participación ciudadana. *Gestión y Política Pública. Volumen temático 2012: Políticas públicas, periferias urbanas y participación ciudadana*, 3-40.
- Brugué, Q., Blanco, I., y Boada, J. (2013). *Entornos y motores de la innovación en la administración pública*. IV Congreso GIGAPP IUIOG. GT A.01 – Madrid, setiembre. Institut de Govern i Polítiques Públiques, Universitat Autònoma de Barcelona.
- Cabrera, A. (2008). *Fundamentos y diseño de espacios e instrumentos en innovación local en América Latina*. Disponible en:
<http://www.innovacionlocal.org/files/Cabrero&Carrera2008.pdf>
- Cabrero, E. (1995). *La nueva gestión municipal en México*. México: CIDE-Miguel Ángel Porrúa.
- ____ (1996). Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional. Retos y experiencias. *Nueva Sociedad*, 142, 72-95 Caracas.
- ____ (2004). *Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México ¿un obstáculo para la descentralización fiscal?* México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. <http://www.redalyc.org/pdf/133/13313306.pdf>
- ____ (2004). Cogestión gobierno-ciudadanía en programas de bienestar social. En A. Ziccardi (coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local* (pp. 115-132). México: IIS-UNAM-COMECOSO-Indesol.
- Cabrero, E., y Martínez, J. (2000). Assignment of Spending Responsibilities and Service Delivery. En M. Giugale y S. Webb, *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization*. Banco Mundial: Estados Unidos.
- Cabrero, E. y Nava, G. (2000). *Gerencia pública municipal. Conceptos básicos y estudios de caso*. México: Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- Castells, M. (2005). *La era de la información (vol. I.): economía, sociedad y cultura. La sociedad red*. Madrid: Alianza Editorial.

- Crozier, M. (1996). “La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública”. Documento presentado en el I Congreso Interamericano del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Río de Janeiro (Brasil).
- Crozier, M., Huntington, S. y Watanuki, J. (1975). *The crisis of democracy: report on the governability of democracies to the trilateral commission*. New York: New York University Press.
- Fleury, S. (2002). El desafío de la gestión de las redes de políticas. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 12-13, 221-247. Barcelona (España): Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.
- Gabris, G. T., Nelson, K. y Wood, C. H. (2009). Managing for Innovation in Local Government. Three Core Strategic Factors. *Governance Finance Review* 17, 22-28.
- Gallo, P. (2015). *Descentralización y desconcentración: ¿excepciones a la improrrogabilidad de la competencia?* Biblioteca Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/repjurad/cont/3/art/art4.pdf
(Consultado en noviembre de 2015).
- González, R., Gasco, J., y Llopis, J. (2013). Innovation in Public Services: the Case of Spanish Local Government. *Journal of Business Research* 66.
<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0148296313000520>
(Consultado en enero 2015).
- Gurza, A., e Isunza, E. (2010). Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática. En A. Gurza y Ernesto Isunza (coords.), *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social* (pp. 19-82). México: Ciesas – Universidad Veracruzana.
- Isunza Vera, E., y Hevia de la Jara, F. (2006). *Relaciones sociedad civil-Estado en México. Un ensayo de interpretación*. Cuadernos para la democratización, 4. México: CIESAS-UV.

- Kamarck, E. (2003). Innovación Global del Gobierno. Quinto Foro Gobl sobre Reinención del Gobierno. *Política Digital*.
- Labastida Martín del Campo, J. (2008). América Latina: La democracia en tensión. *Revista Nexos*, 372.
- Lijphart, A. (1975). The Comparable-Cases Strategy in Comparative Research. *Compartive Political Studies*, 8, 169-181.
- Marcuse, P., y Ronald van Kempen (eds.) (2005). *Globalizing Cities. A New Spatial Order*. Oxford (UK): Blackwell Publishers.
- Martínez Carazo, P. C. (2006). El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica. *Pensamiento & Gestión*, 20, 165-193. Universidad del Norte Barranquilla, Colombia.
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=64602005>
- O'Donnell, G. (1994). Introducción a los casos latinoamericanos. En G. O'Donnell, P. Schmitter y L. Whitehead (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. América Latina* (vol. 2). Barcelona: Paidós.
- O'Donnell, G. (1997). *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós.
- Pasquino, G. (1995). *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Alianza Editorial.
- Pérez Fernández del Castillo, G. (2000). Reforma del Estado. En L. Baca Olamendi, Judith Bokser-Liwerant, Fernando Castañeda, Isidro H. Cisneros y Germán Pérez Fernández del Castillo (coords.), *Léxico de la política*. FLACSO-CONACYT-FCE-Fundación Heinrich Böll.
- Poom, J. (2007). *La revolución silenciosa en la gestión pública local: factores asociados al número de innovaciones en los municipios mexicanos*. México: INAP/COLSON.
- Rosas-Ferrusca, F. J., Calderón-Maya, J. R., y Campos-Alanís, H. (2012). Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial. *Quivera*, 14 (2), 113-136. Toluca, México: Universidad Autónoma del Estado de México.
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=40126859001>

- Schall, E. (1997). Public-sector succession: a strategic approach to sustaining innovation. *Public Administration Review*, 51 (1).
https://www.accenture.com/us-en/~/_media/Accenture/Conversion-Assets/DotCom/Documents/Global/PDF/Industries_16/Accenture-January-2011-Wagner-Thought-Leadership.pdf (Consultado en enero de 2015).
- Schedler, A. (2004). ¿Qué es la rendición de cuentas? *Cuadernos de Transparencia*, 03. México: IFAI.
- Sweeting, R., y Cope, K. (1999). *Local democratic innovation and citizen participation: empowering the powerful?* Comunicación presentada en el Congreso *Public participation and innovation in community governance*, Luton.
- Walker, R. M. (2006). Innovation Type and Diffusion: an Empirical Analysis of Local Government. *Public Administration*, 84 (2), 311-335.
- Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, 38, 39-64.
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11519271002> (Consultado en enero de 2015).

Hemerografía del Programa de Intervención por Objetivos (PIO)

- Inicia programa de intervención por objetivos en colonia Miravalle de Guadalajara. (2011, 24 de mayo), *NN Noticias*. Obtenido de
<http://www.nnnoticias.mx/inicia-programa-de-intervencion-por-objetivos-en-colonia-miravalle-de-guadalajara/>
- Alza en delitos federales es por efectos de operativos: Aristóteles. (2011, 21 de noviembre). *El Informador*. Obtenido de
<http://www.informador.com.mx/jalisco/2011/339212/6/alza-en-delitos-federales-es-por-efectos-de-operativos-aristoteles.htm>
- Aristóteles promete intensificar programas en la Colonia del Fresno. (2011, 13 enero). *El Informador*, p. 6B.

Blanco, S. (2011, 23 de febrero). Drogadicción, principal problema en Del Fresno. *Público*, p. 11.

Blanco, S. (2011, 31 de marzo). Concreto, la solución oficial para Del Fresno. *Público*, p. 10

Cierra programa de intervención por objetivos de Miravalle. (2012, 12 de febrero). *El Informador*. Obtenido de <http://www.informador.com.mx/jalisco/2012/358823/6/cierra-programa-de-intervencion-por-objetivos-de-miravalle.htm>

Concluye intervención en Miravalle; aún hay pendientes dicen vecinos. (2012, 22 de febrero). *El Informador*, p. 1B

Covarrubias, J. (2011, 25 de mayo). Guadalajara y Tlaquepaque buscan reducir la inseguridad y contaminación en Miravalle. *La Jornada*, p. 8.

Durán, C. (2011, 8 de abril). Vamos a transformar la manera de tomar la calle en el Fresno: Myriam Vachez. *La Jornada*. Primera plana.

El Fresno ya tiene su paseo (2011, 8 de abril). *El Informador*, p. 9B.

Vecinos disfrutan actividades culturales en la Colonia del Fresno (2011, 10 de abril). *El Informador*, p. 1B

Estrada, J. D. (2011, 1 de enero). Reciclan programas Guadalajara. *Mural*. Obtenido de <http://busquedas.gruporeforma.com/mural/Documento/Impresa.aspx?id=7857282025&url=&text=Programa+de+intervencion+por+objetivos&tit=%27Recicla+n%27+programas#ixzz37HVNnVac>

Estrada, J. D. (2011, 26 de febrero). Busca Guadalajara rescatar espacios en colonias. Van por Fresno y Miravalle. *Mural*. Portada.

Estrada, J. D. (2011, 26 de febrero). Calman pandillas. Disminuyen las batallas campales en Santa Cecilia. Aumenta vigilancia e invierte Municipio en obras públicas para esa colonia. *Mural*.

Estrada, J. D. (2011, 25 de mayo). Planean rescatar Miravalle. Se unen Guadalajara y Tlaquepaque para mejorar imagen y combatir inseguridad. Grupo Reforma. *Mural*. Obtenido de <http://busquedas.gruporeforma.com/mural/Documento/Impresa.aspx?id=82760>

22025&url=&text=Programa+de+intervencion+por+objetivos&tit=Planean+rescatar+Miravalle#ixzz37HaVQfo4 (Consultado en junio de 2014).

Estrada, J. D., y Jaime, M. (2012, 22 de febrero). Recuperan los parques de Miravalle.

Mural. Obtenido de

<http://busquedas.gruporeforma.com/mural/Documento/Impresa.aspx?id=8895792025&url=&text=Programa+de+intervencion+por+objetivos&tit=Recuperan+los+parques+de+Miravalle#ixzz37HexCpGt>

Gil, M. (2011, 1 de noviembre). Gozan niños su espacio. Entregan a habitantes del Fresno primeros resultados del PIO. Cambia Guadalajara bodega en un parque, remodela mercado y arregla vialidades. *Mural*. Obtenido de

<http://busquedas.gruporeforma.com/mural/Documento/Impresa.aspx?id=8645442025&url=&text=Programa+de+intervencion+por+objetivos&tit=Gozan+ni%flor+su+espacio#ixzz37HdJkDHJ>

Guadalajara (2010a). Presidente Municipal de Guadalajara Jorge Aristóteles Sandoval Díaz. Primer Informe de Resultados.

Guadalajara (2010b). Presidenta del Sistema DIF Guadalajara Mtra. Lorena Jassibe Arriaga de Sandoval. Primer Informe Anual de Actividades.

Hechos violentos cobran la vida de nueve personas; dos de ellas son niñas. (2011, 13 de enero). *El Informador*, p. 5B.

<http://www.informador.com.mx/jalisco/2011/263043/6/hechos-violentos-cobran-la-vida-de-nueve-personas-dos-de-ellas-son-ninas.htm>

Herrera, L. (2012, 21 de febrero). Cierra Programa de Intervención por Objetivos de Miravalle. *El Informador*. En línea

<http://www.informador.com.mx/jalisco/2012/358823/6/cierra-programa-de-intervencion-por-objetivos-de-miravalle.htm>.

Impactan adicciones en El Fresno (2011, 23 febrero). *El Informador*, p. 1A

Invertir en las personas, meta del programa en el Fresno (2011, 16 de enero). *El Informador*, p. 8B

Invierten 15 millones de pesos para mejorar servicios en Santa Cecilia y Huentitán (2010, 14 de junio). *El Informador*. Obtenido de

<http://www.informador.com.mx/jalisco/2010/209634/6/invierten-15-mdp-para-mejorar-servicios-en-santa-cecilia-y-huentitan.htm>

Indagan denuncias vecinales del Fresno contra Policías (2011, 2 de abril) El Informador. p. 1B. Obtenido de

<http://www.informador.com.mx/jalisco/2011/282188/6/indagan-denuncias-vecinales-del-fresno-contra-policias.htm>

Inicia diagnostico social en el Fresno (2011, 16 de enero). El Informador. Obtenido de <http://www.informador.com.mx/jalisco/2011/264015/6/inicia-diagnostico-social-en-el-fresno.htm>.

Invertirán 40 MDP para “rehacer” tejido social la colonia del Fresno. (2011, 31 de marzo). El Informador, p. 1B. Obtenido de <http://www.informador.com.mx/jalisco/2011/281702/6/invertiran-40-mdp-para-rehacer-tejido-social-en-colonia-del-fresno.htm>

Invierten 15 MDP para mejorar servicios en Santa Cecilia y Huentitán (2010, 14 de junio). El Informador, p. 1B.

Las grandes obras viales generan zonas de poca vigilancia, como la Colonia del Fresno (2011, 15 de enero). El Informador, p. 1B.

Lozano, A. (2012, 3 de noviembre). La colonia de la furia. Revista Proceso. Obtenido de <http://www.proceso.com.mx/?p=324224>

Pérez Martínez, J. (2014). El programa de Intervención sigue trabajando por la seguridad. Sexenio Jalisco. Obtenido de <http://www.sexenio.com.mx/jalisco/articulo.php?id=2967> (Consultado el 4 de marzo de 2014).

Pretenden hacer una “colonia modelo” en Santa Cecilia (2010, 13 de diciembre). El Informador, p. 1B.

Presentan acciones para hacer de Santa Cecilia “colonia modelo” (2010, 13 de diciembre). El Informador. Obtenido de <http://www.informador.com.mx/jalisco/2010/256182/6/presentan-acciones-para-hacer-de-santa-cecilia-colonia-modelo.htm>.

Promueven cooperativa para mujeres de la Colonia del Fresno (2011, 6 de abril). El Informador, p. 6B.

- Refuerzan seguridad en El Fresno (2011, 14 de enero). *El Informador*, p. 1a.
- Velázquez, Y. (2011, 1 de noviembre). En El Fresno piden seguridad. *Milenio*, p. 10.
- Robles, P. (2011, 24 de febrero) Con ayuda de vecinos Guadalajara aspira a combatir el narcomenudeo en el Fresno. *La Jornada*. p. 3.
- Robles, P. (2011, 28 de mayo) Guadalajara trabaja ya en el nuevo esquema de participación ciudadana. *La Jornada*. p. 8.
- Robles, P. (2011, 8 de febrero). Vecinos de Santa Cecilia no perciben los beneficios de la implementación del PIO. *La Jornada*. Obtenido de <http://www1.lajornadamichoacan.com.mx/2011/02/08/index.php?section=politica&article=009n1pol>
- Vivar, G. A. (2010, 14 de junio) Inicia en Guadalajara plan para atender zonas consideradas en situación crítica. *La Jornada*, p. 5.

Hemerografía *Plan Maestro de Movilidad No Motorizada*

- Afinan detalles para Congreso Ciclista (2009, 14 de septiembre). *El Informador*, p. 7-B
- Alistan “Cuadrante Vallarta” (2008, 28 de abril). *El Informador*. p. 1-A
- Anuncian ciclovía metropolitana (2009, 15 de diciembre). *El Informador*. p. 1-A
- Blanco, S. (2010, 10 de marzo). Guadalajara, con plan maestro de ciclovías. *Público*. p. 7.
- Ciclopista modelo en Federalismo. (2008, 06 de mayo). *El Informador*. p. 1-A
- Ciudadanos respaldan ciclopistas. (2008, 29 de mayo). *El Informador*. p. 1-A
- Convocatoria Proyectos para la Recuperación de Espacios Públicos. (2009, 26 de febrero). *El Informador*. p. 2-B
- Covarrubias, J. (2008, 5 de marzo). Ponen en marcha primera etapa de análisis para construir red de ciclovías en la ZMG. *La Jornada*, p. 9.
- _____ (2009, 3 de abril). Comenzará en Mayo la segunda etapa de la ciclovía; se invertirán 20 mdp. *La Jornada*, p. 9.

- _____ (2009, 21 de abril). El Ayuntamiento aumento por segunda vez el costo de construcción de ciclovía. *La Jornada*, p. 3.
- Crean red nacional para impulsar uso de la bicicleta (2008, 08 de junio). *El Informador*. p. 7-B.
- Demandan impulsar movilidad no motorizada (2008, 21 de septiembre). *El Informador*. p. 4-B.
- Destinarán 20 MDP para banquetas en Calzada Independencia (2008, 1 de marzo). *El Informador*. p. 2-B.
- Duplican proyectos para ciclovías (2008, 26 de agosto). *El Informador*. p. 1-B.
- El PAN presenta propuesta de Movilidad (2009, 10 de junio). *El Informador*. p. 2-B.
- En la mira, la recuperación de espacios (2009, 21 de noviembre). *El Informador*. p. 8-B.
- Encuentran limitantes en ciclovía para la Calzada Independencia (2008, 24 de abril). *El Informador*. p. 1-B.
- Exigen ciclovía en arroyo vehicular de la Calzada (2008, 26 de julio). *El Informador*. p. 1-B.
- Firman convenio para crear ciclovías (2008, 3 de abril). *El Informador*. p. 3-B.
- Firman convenio para fomentar uso de bicicleta (2008, 17 de junio). *El Informador*. p. 8-B.
- Guadalajara pedalea hacia una movilidad alternativa (2009, 12 de agosto). *El Informador*. p. 5-B.
- Hernández, S. (2009, 17 de julio). Avanza proyecto para bici y peatón. *Mural*, p. 4.
- Herrejón, R. (2010, 7 de marzo). Impulsan el uso de la bici. *Mural*, p. 4.
- Huérfano, V. (2010, 24 de abril). Rechazan ciclistas obras para autos. *Mural*, p. 1.
- _____ (2010, 7 de julio). Critican expertos la vía. *Mural*, p. 4.
- _____ (2010, 20 de septiembre). Invitan a moverse en bicicleta. *Mural*, p. 8.
- _____ (2010, 26 de septiembre). Avanza mejoría urbana. *Mural*, p. 3.
- Impulsan a la bicicleta como medio de transporte seguro (2007, 21 de abril). *El Informador*, p. 1-B.

Inicia ciclopista “modelo” en Federalismo; concluirá en agosto (2008, 11 de junio). *El Informador*, p. 1-B.

Instalan Consejo Ciudadano para la Movilidad; emite recomendación (2008, 27 de agosto). *El Informador*, p. 6-B.

Jaime, M. (2008, 10 de agosto). Preparan ciclovías barriales. *Mural*, p. 1.

Licitarán ciclovías a escala internacional (2008, 26 de agosto). *Público*. Ciudad y región, p. 12.

Martínez, A. (2010, 18 de mayo). Plan de movilidad, listo. *Mural*, p. 1.

_____ (2010, 20 de octubre). Desplazan bicis a los autos. *Mural*, p. 1.

Martínez, P. (2008, 16 de marzo). El plan para ciclovías supera 10 kilómetros. *Público*. Ciudad y región, p. 9.

_____ (2008, 6 de mayo). Entrevista a Bernardo Baranda Sepúlveda. *Público*. Ciudad y región, p. 15.

_____ (2008, 19 de mayo) Las bicis perdieron, van a la banqueta de la Calzada Independencia. *Público*. Ciudad y región, p. 8.

_____ (2008, 29 de mayo) Federalismo tendrá la primera ciclovía tapatía. *Público*. p. 6.

_____ (2008, 7 de junio). Ciclistas del país eligen a Guadalajara. *Público*. Ciudad y región, p. 13.

_____ (2008, 24 de abril). Comienza la etapa técnica para ciclovías. *Público*. Ciudad y región, p. 14.

Martínez, P. y Pérez Vega, I. (2008, 20 de mayo). Aún no se define ciclovía en la Calzada: SVT y Siteur. *Público*, p. 6

Martínez, P. (2010, 23 de febrero). Definen rutas para ciclistas. *Mural*, p. 4.

Mejía, C. (2008, 13 de abril). Promueven organismos una movilidad integral. *Mural*, p. 6.

Mueren 84 ciclistas en 2008, ante “legislación laxa” (2009, 12 de agosto). *El Informador*, p. 1-B.

- Nuño, A. (2010, 23 de febrero). Contemplan construcción de 15 corredores ciclistas. *La Jornada*, p. 9.
- Padilla, H. (2008, 11 de junio). Dan salida a primera ciclovía. *Mural*, p. 6.
- _____ (2008, 22 de octubre). Dan a locales plan de ciclovías. *Mural*, p. 6.
- Pérez, J. (2009, 6 de enero). Prometen concluir ciclovía en marzo. *Mural*, p. 2.
- Pérez Vega, I. (2008, 6 de diciembre). Primera ciclovía tapatía va dos meses retrasada. p.7.
- _____ (2010, 19 de mayo). SVY avala plan de ciclovías; Guadalajara con reserva. *Público*. Ciudad y región, p. 13.
- Pérez Vega, I. (2008, 20 de mayo). En planes, ciclorrutas barriales. Obtenido de <http://tmngdl.blogspot.com/2008/05/en-planes-ciclorrutas-barriales.html>
- Piden plan maestro para ciclovías (2008, 12 de mayo). *El Informador*, p. 1-A.
- Piden seguridad, estacionamientos y estrategia para garantizar éxito de proyecto ciclista. (2008, 22 de julio). *El Informador*, p. 1-B.
- Presentan el Plan Maestro de Movilidad Urbana no Motorizada (2009, 19 de mayo). *El Informador*, p. 2-B.
- Primera fase de “Creo en GDL” (2009, 2 de junio). *El Informador*, p. 1-D.
- Promueven red de movilidad metropolitana para ciclistas (2008, 5 de diciembre). *El Informador*, p. 9-B.
- Proponen aplicar impuestos para desincentivar uso del automóvil (2009, 6 de octubre). *El Informador*, p. 3-B.
- Propuestas para mejorar la metrópoli no han sido atendidas por alcaldes electos (2009, 27 de noviembre). *El Informador*, p. 8-B.
- Proyectan 15 corredores ciclistas; iniciarán con cinco (2009, 18 de septiembre). *El Informador*, p. 1-B.
- Proyectan duplicar áreas protegidas para 2030 (2008, 30 de septiembre). *El Informador*, p. 6-B.
- Realizan consulta ciudadana para validar y reforzar proyecto de ciclovías (2008, 22 de mayo). *El Informador*, p. 1-B.

Redacción (2008, 3 de abril). Se invertirán 20 mdp para infraestructura de ciclovías en Guadalajara: Petersen. *La Jornada*, P. 9.

Reséndiz Mora, D. (2008, 25 de junio). Dedazo en el plan para la red de ciclovías. *Público*, p. 6

Reséndiz Mora, D. (2008). Guadalajara no apoya la idea de la Sedeur. *Público*.

Saavedra, V. (2008, 19 de agosto). Construcción de la ciclovía implementada por el Ayuntamiento rebasará costo presupuestado. *La Jornada*, p. 10.

_____ (2008, 21 de octubre). Aumento de 5 millones al programa para construcción de ciclistas en Guadalajara. *La Jornada*, p. 12.

Sepúlveda, P. (2009, 15 de julio). Ciudadanizan movilidad. *Mural*, p. 9.

Sepúlveda, P. (2009, 20 de julio). Urgen priorizar a peatón y bicis. *Mural*, p. 4.

Valle, M. (2008, 19 de agosto). Sube costo de ciclovía. *Mural*, p. 6.

Valle, M. (2008, 14 de octubre). Asigna GDL 103 mdp para obras tapatías. *Mural*, p. 3.

Vivar, A. (2010, 12 de febrero). El gobierno del estado aportará 25 mil pesos para ciclovías en Guadalajara. *La Jornada*, p. 9.

_____ (2010, 10 de marzo). Presentó la alcaldía tapatía el Plan de Movilidad Urbana no Motorizada. *La Jornada*, p. 9.

_____ (2010, 5 de abril). Subordinada a decisiones políticas la construcción de ciclovías en la ZMG. *La Jornada*, p. 3.

_____ (2010, 17 de mayo). Invertirá Guadalajara 5 millones de pesos en proyecto para alentar el uso de la bicicleta. *Jornada*, p. 6.

_____ (2010, 19 de mayo). Presenta la Secretaría de Vialidad Plan Maestro de Movilidad no Motorizada. *La Jornada*, p. 8

Hemerografía Vía RecreActiva

Acuden 40 mil tapatíos a la Vía RecreActiva (2004, 27 de septiembre). *El Informador*, p. 3-B.

Ajustan detalles para la *Vía RecreActiva* en Tlaquepaque (2006, 13 de febrero). *El Informador*, p. 3 B.

Ampliarían a seis horas duración de *Vía RecreActiva* (2004, 14 de septiembre). *El Informador*, p. 4-B.

Anuncian *Vía RecreActiva* en Guadalajara (2004, 1 de septiembre). *El Informador*. p. 1-C.

Aprueban tapatíos posible ampliación de la *Vía RecreActiva* (2004, 8 de noviembre). *El Informador*, p. 7-B.

Arranca hoy la *Vía RecreActiva*; esperan cinco mil paseantes (2004, 12 de septiembre). *El Informador*, p. 3-B.

Atilano, A. (2006, 11 de junio). Vienen desde Chicago por la *Vía RecreActiva*. *Mural*, p. 6.

Buscan recursos para *Vía RecreActiva* (2004, 24 de septiembre). *El Informador*, p. 4-B

Calzada del Obrero, definida como segunda ruta de la *Vía RecreActiva* (2005, 21 de febrero). *El Informador*, p. 1-A.

Canica organiza caminata en la *Vía RecreActiva* (2004, 28 de octubre). *El Informador*, p. 5-B.

Carapia, F. (2004, 19 de septiembre). Pretenden abrir más comercios, *Mural*, p. 1B.

Carrera de la Mujer (2005, 5 de marzo). *El Informador*, p. 3-C.

Celebran la décima edición de la *Vía RecreActiva* (2004, 15 de noviembre). *El Informador*, p. 6-B.

Celebran segunda edición de la *Vía RecreActiva*. (2004, 19 de septiembre). *El Informador*, p. 1-A

Crean dos nuevas rutas para la *Vía RecreActiva*; inician el 11 de septiembre (2005, 23 de agosto). *El Informador*, p. 6-B.

Crece la *Vía RecreActiva* (2004, 23 de septiembre). *El Informador*, p. 1-A.

Concurrida la *Vía RecreActiva* (2004, 22 de noviembre). *El Informador*, p. 12-B.

Covarrubias, J. (2006, 2 de diciembre). Ampliarán el parque lineal de *Vía RecreActiva*. *La Jornada*, p. 9.

- De Dios, V. (2004, 21 de septiembre). Pretenden que Vía sea metropolitana, *Mural*, p. 1B.
- _____ (2004, 18 de octubre). Enseñarán a usar *Vía RecreActiva*. *Mural*, p. 7B.
- _____ (2004, 25 de octubre). De estudiantes a agentes. *Mural*, p. 6B.
- _____ (2004, 9 de noviembre). Cazarán en Vía a los ambulantes. *Mural*, p. 4B.
- Definen la ruta para la *Vía RecreActiva* de Zapopan (2005, 15 de abril). *El Informador*, p. 4-B.
- Descartan ampliar *Vía RecreActiva* (2004, 26 de octubre). *El Informador*, p. 1-B.
- Desprotegen a usuarios de la *Vía RecreActiva*. (2006, 15 de mayo). *El Informador*, p. 1-B
- Día de la Familia se festejará en *Vía RecreActiva* (2005, 6 de marzo). *El Informador*, p. 2-B.
- El Ayuntamiento define nuevas rutas para la *Vía RecreActiva* (2005, 23 de agosto). *El Informador*, p. 1-A.
- El CODE valora a niños con talento deportivo en la *Vía RecreActiva* (2006, 16 de octubre). *El Informador*, p. 8-B.
- El Día Nacional de la Familia reunió a miles en festejo local (2006, 6 de marzo). *El Informador*, p. 1-B.
- El domingo inicia la *Vía RecreActiva* (2004, 11 de septiembre). *El Informador*, p. 9-C.
- El horario de la *Vía RecreActiva* no se ampliará (2004, 28 de septiembre). *El Informador*, p. 1-B.
- En la *Vía RecreActiva* iniciara la Semana de Vacunación Antirrábica (2006, 26 de marzo). *El Informador*, p. 7-B.
- El lunes realizarán megamarcha (2005, 11 de febrero). *El Informador*, p. 5-B
- Emilio destaca como logros, obras en proceso (2004, 7 de diciembre). *El Informador*, p. 4-B.
- En dos semanas se uniría Zapopan a la *Vía RecreActiva* (2005, 31 de marzo). *El Informador*, p. 3-B

En Guadalajara preparan otras dos rutas de la *Vía RecreActiva* (2005, 14 de septiembre).

El Informador, p. 1-B

En Guadalajara ponen peros a *Vía RecreActiva* de Tlaquepaque (2006, 22 de febrero).

El Informador, p. 1-B.

En Mariano Otero, la FIL “desbanca” a *Vía RecreActiva* (2005, 27 de noviembre). *El*

Informador, p. 1-B

En un mes terminan estudios para la segunda etapa de la *Vía RecreActiva* (2005, 23 de mayo). *El Informador*, p. 4-B

En Zapopan, definen la ruta para la *Vía RecreActiva* (2005, 15 de abril). *El Informador*, p. 1-B

Entre alcaldes definen hoy la *Vía RecreActiva* para Tlaquepaque (2006, 23 de enero). *El Informador*, p. 1-B.

Esperan segunda etapa de la *Vía RecreActiva* (2005, 17 de julio). *El Informador*, p. 1-B

Espinosa hará su primer viaje internacional; va con Petersen (2006, 7 de marzo). *El Informador*, P. 1-B.

¿Está de acuerdo que se amplíe el horario de la *Vía RecreActiva*? (2004, 20 de septiembre). *El Informador*, p. 1-A.

Europa, a la conquista de tapatíos (2006, 5 de noviembre). *El Informador*, p. 11-B.

Ferrer, M. (2007, 1 de Diciembre). Repartirá Coesida 600 mil condones en el Día Mundial de la Lucha Contra el Sida. *La Jornada*, p. 5.

Firmes los acuerdos entre Tlaquepaque y GDL (2005, 15 de abril). *El Informador*, p. 4-B.

García, G. (2006, 27 de noviembre). Se celebró *pásate un día de diez* con Lorena Ochoa ayer en Guadalajara. *La Jornada*, p. 9.

Gobierno del Estado avala ampliación de *Vía RecreActiva* (2005, 26 de agosto). *El Informador*, p. 8-B.

González, S. (2004, 01 de Septiembre). Quiere *Vía RecreActiva* atraer a ciclistas y atletas. *Mural*, p. 2-C.

González, R. (2004, 12 de Septiembre). Alistan la *Vía RecreActiva*. *Mural*, p. 1B.

- González, S. (2005, 24 de agosto). Amplían *Vía RecreActiva* 21 Kms. *Mural*, p.3B.
- Guadalajara 2020 Zona Metropolitana (n.d.) *Vía RecreActiva*, domingos recreativos y de esparcimiento. Obtenido de <http://www.gdl2020.com.mx/RecreActiva> (Consultado el 14 de junio de 2014).
- Guadalajara apoyaría a Tlaquepaque para la vía (2005, 28 de febrero). *El Informador*, p. 14-B.
- Guadalajara garantiza seguridad en la *Vía RecreActiva* (2005, 11 de septiembre). *El Informador*, p. 3-B.
- Guadalajara manda al Congreso Ley de Ingresos de 2006 (2005, 27 de agosto). *El Informador*, p. 2-B.
- Habrán 23 tianguis navideños en Guadalajara (2004, 09 de noviembre). *El Informador*, p. 5-B.
- Hasta agosto, habrá atención médica en la *Vía RecreActiva* (2005, 25 de julio). *El Informador*, p. 10-B.
- Hasta septiembre ampliarán *Vía RecreActiva* (2005, 18 de julio). *El Informador*, p. 8-B.
- Hoy es el Día Mundial de la Salud Mental (2004, 10 de octubre). *El Informador*, p. 1-B.
- Hoy se celebra el Día Mundial de la Salud Mental (2004, 10 de octubre). *El Informador*, p. 5-B.
- Impotencia ante el contrabando y falta de cabildeo son el saldo pendiente de Tomás López en el CCIJ (2005, 11 de enero). *El Informador*, p. 9-A.
- Inauguran con éxito *Vía RecreActiva* (2004, 13 de septiembre). *El Informador*, p. 4-B.
- Inicia ciclovía en Zapopan con regular participación (2005, 25 de abril). *El Informador*, p. 1-A.
- Inician Talleres para los más especiales (2006, 14 de enero). *El Informador*, p. 9-B.
- Inscriben 12 programas para premio “Gobierno y gestión social” (2005, 17 de julio). *El Informador*, p. 4-B.
- La tercera ruta de la *Vía RecreActiva* no será cancelada (2005, 8 de octubre). *El Informador*, p. 5-B.

La *Vía RecreActiva* afecta las ventas del Centro Histórico (2004, 08 de diciembre). *El Informador*, p. 9-A,

La *Vía RecreActiva* Crece y Crece (2006, 18 de septiembre). *El Informador*, p. 1 – B.

La *Vía RecreActiva* en Zapopan inicia en el Parque Metropolitano (2005, 24 de abril). *El Informador*, p. 1-A.

La *Vía RecreActiva* es ejemplo en Latinoamérica (2005, 28 de noviembre). *El Informador*, p. 5-B.

La *Vía RecreActiva* está causando pérdidas en el Centro Histórico (2005, 08 de octubre). *El Informador*, p. 8-A.

La *Vía RecreActiva* llegaría hasta el Parque Metropolitano (2004, 06 de noviembre). *El Informador*, p. 1-B.

La *Vía RecreActiva* regresa a la normalidad (2006, 26 de junio). *El Informador*, p. 4-B.

La *Vía RecreActiva* será modelo para Chicago (2006, 12 de junio). *El Informador*, p. 1-B.

La *Vía RecreActiva* queda protegida de acciones proselitistas (2006, 1 de enero). *El Informador*, p. 1-B.

Los caminantes, principales actores del paseo de ayer domingo (2005, 11 de abril). *El Informador*, p. 3-B

Los “museos recreativos” inician sus actividades (2004, 8 de noviembre). *El Informador*, p. 17-B.

Luz verde a la ampliación de dos horas de la *Vía RecreActiva* (2004, 23 de septiembre). *El Informador*, p. 5-B.

Organización Panamericana de la Salud *et al.* (2009). *Manual para implementar y promocionar la Ciclovía Recreativa*. (2009). Bogotá: Colombia.

Martínez, P. (2007, 24 de junio). Ciclistas, favor de abstenerse en la ciudad. *Público*. El tema, p. 6-7.

Miles disfrutan su paseo por la *Vía RecreActiva* (2004, 13 de septiembre). *El Informador*, p. 1-A.

- Ortiz, C. (2005, 10 de septiembre). Ampliarán *Vía RecreActiva* por las “pistolas” de Emilio. *Mural*, p. 3B.
- Participan 65 mil tapatíos en la quinta edición de la *Vía RecreActiva* (2004, 11 de octubre). *El Informador*, p. 5-B.
- “Pedaleando” logran unir a dos municipios, inicia ciclovía (2005, 25 de abril). *El Informador*, p. 2-B.
- Pese a la polémica con Vialidad, cumplen objetivo nuevas rutas de la *Vía RecreActiva* (2005, 12 de septiembre). *El Informador*, p. 2-B.
- Poca asistencia a la “marcha por la paz” (2006, 7 de agosto). *El Informador*, p. 9-B.
- Pretenden ampliar la *Vía RecreActiva* (2004, 14 de septiembre). *El Informador*, p. 1-A.
- Pretenden que *Vía RecreActiva* una los parques Solidaridad y Metropolitano (2004, 21 de septiembre). *El Informador*, p. 7-B.
- Queda sin autorización de Vialidad nuevas rutas de *Vía RecreActiva* (2005, 10 de septiembre). *El Informador*, p. 5-B.
- Quieren *Vía RecreActiva* en Chicago (2006, 11 de junio). *El Informador*, p. 1 –B.
- Retoman los tapatíos la *Vía RecreActiva* (2005, 10 de enero). *El Informador*, p. 1-B.
- Rodríguez, L. (2004, 14 de septiembre). Prevén ampliar tiempo de paseo. *Mural*, p. 1B.
- _____ (2005, 12 de septiembre). Abren dos nuevas rutas; crecen afluencia en la Vía. *Mural*, p. 2B.
- _____ (2005, 19 de septiembre). Provoca la Vía confusiones sobre rutas del transporte. *Mural*, p. 4B.
- _____ (2006, 4 de diciembre). Van a la Vía y se quedan a jugar. *Mural*, p. 1.
- Sale adelante la organización en nuevas rutas de *Vía RecreActiva* (2005, 12 de septiembre). *El Informador*, p. 1-A.
- Se consolida la *Vía RecreActiva*: participan 65 mil tapatíos (2004, 11 de octubre). *El Informador*, p. 1-B.
- Se incrementan los usuarios en bicicletas en *Vía RecreActiva* (2005, 17 de enero). *El Informador*, p. 2-B.

Termina el debate y arrancan nuevas rutas de *Vía RecreActiva* (2005, 11 de septiembre).

El Informador, p. 1-A.

Tlaquepaque estudia rutas para *Vía RecreActiva* (2005, 26 de mayo). *El Informador*, p. 4-B.

Tlaquepaque estudia su inclusión en la *Vía RecreActiva* (2005, 28 de febrero). *El Informador*, p. 1-B.

Tlaquepaque prorroga su ingreso a la *Vía RecreActiva* (2005, 25 de septiembre). *El Informador*, p. 1-B.

Toda ruta es viable, con los estudios adecuados: Barriga Hernández (2005, 9 de mayo). *El Informador*, p. 4-B

Torres, J. A. (2006, 18 de septiembre). Es ya la Vía una tradición. *Mural*, p. 6.

Valle, M. (2004, 18 de noviembre). Posponen en Zapopan el proyecto “recreativo”. *Mural*, p. 1B.

Valle, M. (2005, 23 de abril). Inicia ciclovía Zapopana. *Mural*, p. 1B.

Velazco, J. (2004, 16 de Septiembre). Le ven fallas a RecreActiva. *Mural*, p. 5B.

Veredicto (2005, 14 de junio). *El Informador*, p. 1-A.

Vía RecreActiva (2004, 20 de septiembre). *El Informador*, p. 1-A.

Vía RecreActiva en Tlaquepaque hasta el 2005 (2005, 23 de febrero). *El Informador*, p. 2-B.

Vía RecreActiva Guadalajara (2004, 12 de septiembre). *Público*.

Vía RecreActiva no desaparecería en otras administraciones (2005, 12 de junio). *El Informador*, p. 4-B

Vía RecreActiva. Nueva opción para disfrutar Guadalajara. (2004, 1 de septiembre). *El Informador*, p. 5-C.

Vía RecreActiva podría ser nocturna (2004, 15 de septiembre). *El Informador*, p. 9-B.

Vigilaran que la *Vía RecreActiva* esté libre de propaganda política (2006, 17 de marzo). *El Informador*, p. 3-B.

Yolanda, Z. (2006, 10 de enero). Desde la torre del rey la dama escucha. *El Informador*, p. 11-B.

Zamora confirma inicio de *CicloVía RecreActiva* (2005, 21 de abril). *El Informador*, p. 7-B.

Páginas y documentos oficiales

Atlas de resultados electorales federales 1991-2012. Obtenida en febrero del 2015 en:
<http://siceef.ife.org.mx/pef2012/SICEEF2012.html#>

CIDE (2011). Premio Gobierno y Gestión Pública Local. Obtenido de
<http://www.premiomunicipal.org.mx/ee/index.php/ediciones/bases> (Consultado en noviembre de 2014).

CONAPO (2000). Índices de Desarrollo Humano 2000.

CONAPO (2010).

http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indice_de_marginacion_urbana_2010

CONEVAL (2010).

http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Rezago_social_AGEB_2010.aspx (Consultado en febrero de 2014).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (vigente a 26 noviembre de 2015). Obtenido de <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/44.htm?s> (Consultado en noviembre de 2015).

ENCUP-2008, enero 2009. Informe operativo. Obtenido de

http://www.encup.gob.mx/es/Encup/Principales_resultados_2008 (Consultado en enero de 2015).

Gobierno de Jalisco (2014). Obtenido de

<http://www.jalisco.gob.mx/jalisco/municipios/guadalajara> (Consultado en enero de 2015).

Guadalajara (2010a). Presidente Municipal de Guadalajara Jorge Aristóteles Sandoval Díaz. Primer Informe de Resultados.

Guadalajara (2010b). Presidenta del Sistema DIF Guadalajara Mtra. Lorena Jassibe Arriaga de Sandoval. Primer Informe Anual de Actividades.

INEGI (2004). Delimitación de las zonas geográficas en México. 1ª Edición.

Implicaciones de la innovación en el ámbito local: análisis de tres experiencias relevantes de gestión municipal en la ciudad de Guadalajara, Jalisco, México (2000-2012)

Plan Maestro de Movilidad No Motorizada.

PNUD (2015). Índice de Desarrollo Humano para las entidades federativas. México

ANEXOS

ANEXO I. ENTREVISTAS

TABLA 36. ENTREVISTAS A ACTORES

Entrevista	Programa PIO	Estatus
1.Claudia Delgadillo González	Exfuncionario del Ayuntamiento	Aplicado
2.José de Jesús Vargas Ornelas	Operador no institucional	Aplicado
3.Sra. Sandra López Vázquez	Ciudadana participante	Aplicado
4.José Javier Gutiérrez Rodríguez	No aplica	Estimada
5.Margarita Hernández Ortiz	No aplica	Estimada
6.Salvador Carrillo García	No aplica	Estimada
Programa de Movilidad no Motorizada		
1. Mario Córdova España	Exfuncionario	Aplicado
2.Felipe Reyes Lara	Exfuncionario	Aplicado
3.Ismael Orozco Loreto	No aplica	Estimada
4.Mario Silva Rodríguez	Sociedad civil	Aplicado
5.Roberto Arias de la Mora	Exfuncionario de Ayuntamiento	Aplicado
6.Manuel González Hernández	No aplica	Estimada
Vía <i>RecreActiva</i>		
1.Martha Lucy Barriga Hernández	Exfuncionario del Ayuntamiento	Aplicado
2.Óscar Rodríguez Alemán	Operador	Aplicado
3.Stephanie Míreles Martín	Ciclista	Aplicado
4.Miguel Castro Reynoso	Exfuncionario del Ayuntamiento	Estimada
5. André Marx Miranda	Exfuncionario del Ayuntamiento	Aplicado
6. Elizabeth Martínez Torres	Ciclista	Estimada

Estructura básica de la entrevista. Criterios de cuestionario semi estructurado

- 1. Descripción de la situación (el problema).
 - Describir el problema lo más claramente posible.
 - Lugar y fecha del problema.
 - Antecedentes.
 - ¿Por qué se plantea?
- 2. Planeación (cuándo se plantea elaborar el programa).
 - Lugar y fecha de creación del programa.
 - ¿Qué administración lo impulsa?
 - ¿Cómo se plantea? Desde arriba (ya sea por iniciativa internacional, federal, estatal o municipal) o desde abajo (por necesidad/demanda).
- 3. ¿Cuál es el diseño? (dirección y control).
 - ¿Quién lo hace y/o crea?
 - ¿Qué actores intervienen para adaptarlo? Por ejemplo: políticos, vecinos, privados, profesores, sociedad civil, comerciantes, profesionistas, funcionarios, etc.
- 4. Implementación.
 - Lugar y fecha de implementación.
 - ¿Quién lo lleva a cabo?
 - ¿Qué recursos se utilizaron?
 - ¿Qué organización o tipo de organización participó?
 - ¿Desde dónde y cómo lo llevaron a cabo?
- 5. Efectos.
 - ¿Cómo lo viven los beneficiarios?
 - ¿Qué resultados o productos se obtuvieron?
 - La evaluación del caso (si es el caso por el CIDE).
 - Institucionalización: duración en el tiempo o permanencia.

ANEXO II. ANEXO ESTADÍSTICO

Tabla 37. Índice de Desarrollo Humano por municipio, 2000

Clave	Nombre	Tasa de mortalidad infantil	Porcentaje de las personas de 15 años o más alfabetas	Porcentaje de las personas de 6 a 24 años que van a la escuela	PIB per cápita en dólares ajustados	Índice de sobrevivencia infantil	Índice de nivel de escolaridad	Índice de PIB per cápita	Índice de desarrollo humano (IDH)	Grado de desarrollo humano	Lugar
	Nacional	24,9	90,3	62,8	7.495	0,836	0,812	0,721	0,789	Medio alto	
14039	Guadalajara	18,1	96,9	65,5	8.824	0,889	0,865	0,748	0,834	Alto	65
14120	Zapopan	19,9	96,4	66,6	10.619	0,875	0,865	0,779	0,839	Alto	49
14098	Tlaquepaque	21,0	94,5	59,9	8.509	0,866	0,830	0,742	0,812	Alto	141
14101	Tonalá	23,0	94,5	59,4	6.145	0,850	0,828	0,687	0,788	Medio alto	276
14097	Tlajomulco de Zúñiga	23,0	92,9	57,8	5.873	0,851	0,812	0,680	0,781	Medio alto	334
14070	Salto, El	22,6	93,3	58,9	6.511	0,853	0,818	0,697	0,790	Medio alto	270
14044	Ixtlahuacán de los Membrillos	22,6	93,5	61,0	6.024	0,854	0,827	0,684	0,788	Medio alto	277
14051	Juanacatlán	21,7	93,1	61,7	5.949	0,860	0,826	0,682	0,789	Medio alto	272

Fuente: estimaciones del Consejo Nacional de Población.

Tabla 38. Agregación geográfica electoral en los municipios de Jalisco. Cómputo final, elecciones presidenciales, 2000

MUNICIPIO	SECCIONES	CASILLAS	AC ¹¹⁵	PRI	AM ¹¹⁶	PCD ¹¹⁷	PARM ¹¹⁸	DSPPN ¹¹⁹	NO REGISTRADOS	VÁLIDOS	NULOS	TOTAL	LISTA NOMINAL	PARTICIPACION
GUADALAJARA	978	2.068	479.906	272.213	37.988	6.596	3.058	19.947	423	820.131	12.694	832.825	1.158.166	71,91 %
ZAPOPAN	338	959	235.261	142.535	18.379	2.871	1.352	9.786	853	411.037	6.175	417.212	589.446	70,78 %
TLAQUEPAQUE	153	400	87.945	58.692	8.827	1.298	830	2.851	836	161.279	4.478	165.757	241.688	68,58 %
TONALA	81	252	53.146	43.192	5.358	844	562	1.940	65	105.107	2.104	107.211	158.067	67,83 %
TLAJOMULCO DE ZUÑIGA	35	98	20.912	16.344	2.948	285	197	520	10	41.216	790	42.006	60.729	69,17 %
EL SALTO	26	71	14.872	11.295	2.057	209	159	361	16	28.969	565	29.534	45.181	65,37 %
IXTLAHUACAN	11	26	3.763	3.788	535	39	42	94	12	8.273	177	8.450	12.886	65,58 %
JUANACATLAN	7	14	2.885	1.737	227	31	20	42	2	4.944	75	5.019	7.144	70,25 %

Fuente: Atlas de resultados electorales Federales 1991-2012.

¹¹⁵ Coalición Alianza por el Cambio: Partido Acción Nacional (PAN)-Partido Verde Ecologista de México (PVEM).

¹¹⁶ Coalición Alianza por México: Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Trabajo (PT), Partido Convergencia, el Partido Alianza Social (PAS) y el Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN).

¹¹⁷ Partido de Centro Democrático (PCN).

¹¹⁸ Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM).

¹¹⁹ Democracia Social Partido Político Nacional (DSPPN).

Tabla 39. Agregación geográfica electoral en los municipios de Jalisco. Cómputo distrital dentro del territorio nacional para las elecciones presidenciales de 2006

MUNICIPIO	SECCIONES	CASILLAS	PAN	ALIANZA POR MÉXICO ¹²⁰	POR EL BIEN DE TODOS ¹²¹	NUEVA ALIANZA ¹²²	ALTERNATIVA ¹²³	NO REGISTRADOS	VÁLIDOS	NULOS	TOTAL	LISTA NOMINAL	PARTICIPACION
GUADALAJARA	981	2.207	426.881	178.244	166.651	9.621	32.901	5.161	819.459	14.587	834.046	1.283.836	64,97 %
ZAPOPAN	332	1.156	257.200	103.353	79.985	4.609	17.550	3.028	465.725	6.946	472.671	741.788	63,72 %
TLAQUEPAQUE	199	549	97.067	55.029	36.431	2.947	7.639	1.822	200.935	4.353	205.288	341.056	60,19 %
TONALA	81	331	55.965	36.105	24.082	2.090	4.763	1.145	124.150	2.855	127.005	214.517	59,21 %
TLAJOMULCO DE ZUÑIGA	35	151	30.745	14.963	12.709	1.121	1.720	342	61.600	1.301	62.901	95.278	66,02 %
EL SALTO	26	100	13.728	12.457	9.296	661	964	443	37.549	1.006	38.555	65.758	58,63 %
IXTLAHUACAN	11	29	4.423	2.990	2.142	213	194	65	10.027	292	10.319	15.851	65,1 %
JUANACATLAN	7	16	2.164	1.594	1.577	45	96	31	5.507	125	5632	8.729	64,52 %

Fuente: Atlas de resultados electorales Federales 1991-2012: <http://siceef.ife.org.mx/pef2012/SICEEF2012.html#>

¹²⁰ Coalición Alianza Por México: PRI y PVEM.

¹²¹ Coalición por el bien de Todos: PRD, PT Convergencia.

¹²² Partido Nueva Alianza (PANAL).

¹²³ Alternativa Socialdemócrata y Campesina.

ANEXO III. TABLAS.

TABLA 40. ALCALDES DE ZAPOPAN, 1995-2012

ALCALDE	PERIODO	PARTIDO POLÍTICO
José María Hernández Quintero	1995-1997	PAN
José Cornelio Ramírez Acuña	1998-2000	PAN
Macedonio Salomón Tamez Guajardo	2001-2003	PAN
Arturo Zamora Jiménez	2004-2005	PRI
Ismael Orozco Loreto	2005-2006	PRI
Juan Sánchez Aldana Ramírez	2007-2009	PAN
Héctor Vielma Ordoñez	2010-2012	PRI

Fuente: información de la página web del Gobierno de Jalisco. Elaboración propia.

TABLA 41. ALCALDES DE GUADALAJARA, 1995-2012

ALCALDE	PERIODO	PARTIDO POLÍTICO
César Coll Carabias	1995-1997	PAN
Francisco Javier Ramírez Acuña	1997-2000	PAN
Héctor Pérez Plazola	2000	PAN
Fernando Garza Martínez	2000-2003	PAN
Emilio González Márquez	2003-2005	PAN
Ernesto Espinoza Guarro	2005	
Alfonso Petersen Farah	2006-2009	PAN
Jorge Aristóteles Sandoval Díaz	2009-2011	PRI
Francisco de Jesús Ayón López	2011-2012	PRI

Fuente: información de la página web del Gobierno de Jalisco. Elaboración propia.

TABLA 42. PROGRAMAS GANADORES DEL PREMIO GOBIERNO Y GESTIÓN LOCAL EN LA ZONA METROPOLITANA DE GUADALAJARA (2001-2011). ESTADO DE JALISCO.

No.	Programa	Municipio	Tipo	Tamaño	Partido	Año
1	Modernización del Catastro-Predial de Guadalajara	Guadalajara	Modernización Financiera	Metropolitano	PAN	2001
2	Tonalá Ciudad Limpia	Tonalá	Conservación Ecológica	Urbano	PRI	2002
3	Sistema de Planeación para el Municipio de Guadalajara	Guadalajara	Modernización Administrativa	Metropolitano	PAN	2002
4	Regularización de Fraccionamientos	Guadalajara	Reconocimiento Especial al Fortalecimiento Municipal	Metropolitano	PAN	2003
5	En Tonalá la Salud empieza por la limpieza	Tonalá	Conservación Ecológica	Urbano	PRI	2003
6	Sistema Integral de Modernización y Gestión Catastral	Tonalá	Modernización Administrativa	Urbano	PRI	2003
7	Competencia hacendaria de los municipios	Tlajomulco De Zuñiga	Modernización Administrativa	Urbano	PAN	2003
8	Sistema de Elaboración y Control de Estimaciones de Obra Pública por Internet	Guadalajara	Transparencia y Rendición de Cuentas	Metropolitano	PAN	2004
9	Modelo de intervención y fortalecimiento de la gestión municipal	Guadalajara	Reconocimiento Especial al Fortalecimiento Municipal	Metropolitano	PAN	2004
10	Prevención Primaria de la Violencia Intrafamiliar	Guadalajara	Política Social	Metropolitano	PAN	2005
11	Diplomado en Diseño y Desarrollos de Acabados para Construcción	Guadalajara	Política Social	Metropolitano	PAN	2005
12	Red por la Seguridad Integral de la Mujer	Guadalajara	Salud Pública	Metropolitano	PAN	2005
13	Transparencia total	Guadalajara	Transparencia y Rendición de Cuentas	Metropolitano	PAN	2005
14	Opción: Educación Preventiva en Drogas para Adolescentes	Guadalajara	Seguridad Pública y Protección Civil	Metropolitano	PAN	2005
15	Emprende Guadalajara	Guadalajara	Desarrollo Municipal	Metropolitano	PAN	2005

No.	Programa	Municipio	Tipo	Tamaño	Partido	Año
16	Guadalajara Ciudad de la Moda	Guadalajara	Desarrollo Municipal	Metropolitano	PAN	2005
17	Guadalajara Capital del Software	Guadalajara	Desarrollo Municipal	Metropolitano	PAN	2005
18	<i>Vía RecreActiva</i>	Guadalajara	Planeación Urbana	Metropolitano	PAN	
19	Sistema de autoprotección para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y Delitos Violentos <i>Mujer Segura</i>	Guadalajara	Seguridad Pública y Protección Civil	Metropolitano	PAN	2005
20	Bases Polito para la Atención de Servicios de Emergencia	Guadalajara	Servicios Públicos	Metropolitano	PAN	2005
21	Centro Integral de Negocios Guadalajara (CING)	Guadalajara	Modernización Administrativa	Metropolitano	PAN	2005
22	Vigilar el estado nutricional de los becarios en diez centros de desarrollo infantil a través de la elaboración de menús completos, equilibrados, suficientes y variados en el Municipio de Zapopan	Zapopan	Política Social	Gran Ciudad	PRI	2005
23	Prevención del Suicidio	Guadalajara	Salud Pública	Metropolitano	PAN	2005
24	Programa Albergue de Indigentes	Guadalajara	Política Social	Metropolitano	PAN	2005
25	Comedores Comunitarios	Guadalajara	Política Social	Metropolitano	PAN	2005
26	Programa De Nutrición Infantil	Guadalajara	Política Social	Metropolitano	PAN	2005
27	Atención Integral a Víctimas de violencia Intrafamiliar	Guadalajara	Política Social	Metropolitano	PAN	2005
28	Programa Recreativo, Interactivo y cultural para personas con discapacidad intelectual (CAVIDA)	Guadalajara	Política Social	Metropolitano	PAN	2005

No.	Programa	Municipio	Tipo	Tamaño	Partido	Año
29	Sistema de Consulta de las Permisibilidades de Uso de Suelo	Guadalajara	Planeación Urbana	Metropolitano	PAN	2005
30	Proyecto integral Corredor urbano Colón-Pedro Loza	Guadalajara	Desarrollo Municipal	Metropolitano	PAN	2005
31	Medios institucionales de comunicación	Zapopan	Transparencia y Rendición de Cuentas	Gran Ciudad	PRI	2005
32	Ciudad Transparente	Zapopan	Transparencia y Rendición de Cuentas	Gran Ciudad	PRI	2005
33	Programa de Descentralización en la Atención Adulto Mayor Taller <i>Renacer</i> como impulsor de la participación social del adulto mayor	Zapopan	Política Social	Gran Ciudad	PRI	2005
34	Proyecto de Desconcentración de los Servicios Asistenciales y Programas Institucionales del Sistema DIF Zapopan	Zapopan	Política Social	Gran Ciudad	PRI	2005
35	Misión 2005, Date la Oportunidad de Escuchar	Zapopan	Política Social	Gran Ciudad	PRI	2005
36	Programa de separación de residuos sólidos reciclables en Tlaquepaque - CAMBALACHE	Tlaquepaque	Servicios Públicos	Urbano	PRI	2005
37	Centro de Educación Popular	Guadalajara	Educación, Cultura y Deporte	Metropolitano	PAN	2005
38	Programa de Fortalecimiento a los Ingresos Municipales	Ixtlahuacán De Los Membrillos	Modernización Administrativa	Urbano	PRI	2005
39	Programa de Fortalecimiento a los Ingresos Municipales	Ixtlahuacán De Los Membrillos	Modernización Administrativa	Urbano	PAN	2005
40	AprendeMAZ	Zapopan	Educación, Cultura y Deporte	Gran Ciudad	PRI	2006
41	Emprende Guadalajara	Guadalajara	Desarrollo Municipal	Metropolitano	PAN	2006

No.	Programa	Municipio	Tipo	Tamaño	Partido	Año
42	Guadalajara Capital de Software	Guadalajara	Desarrollo Municipal	Metropolitano	PAN	2006
43	Centros de Mediación	Guadalajara	Política Social	Metropolitano	PAN	2006
44	Escuela y Familia Juntos en Prevención	Guadalajara	Política Social	Metropolitano	PAN	2006
45	Ciudad Transparente	Zapopan	Transparencia y Rendición de Cuentas	Gran Ciudad	PRI	2006
46	Tesorería Electrónica	Guadalajara	Modernización Administrativa	Metropolitano	PAN	2006
47	Programa Bosques Urbanos	Guadalajara	Conservación Ecológica	Metropolitano	PAN	2006
48	Sistema de Gestión de Calidad (Caso Rediseño de Procesos de la Dirección de Licencias)	Zapopan	Modernización Administrativa	Gran Ciudad	PRI	2006
49	RAMVIP (Programa de Recolección de Animales en la Vía Pública)	Guadalajara	Salud Pública	Metropolitano	PAN	2006
50	Programa de autoprotección para <i>Mujer Segura</i>	Guadalajara	Política Social	Metropolitano	PAN	2006
51	Programa de mejora continua a los servicios públicos municipales brindados a la ciudadanía a través de un Sistema de Gestión de Calidad certificado (caso ISO-9001:2000).	Zapopan	Modernización Administrativa	Gran Ciudad	PRI	2006
52	Pre licencia Electrónica	Guadalajara	Modernización Administrativa	Metropolitano	PAN	2006
53	Invernadero dentro del Vivero Parque Agua Azul	Guadalajara	Infraestructura Municipal e Imagen Urbana	Metropolitano	PAN	2006
54	Programa de Descentralización en la Atención del Adulto Mayor. Taller <i>Renacer</i> como impulsor de la participación social del Adulto Mayor.	Zapopan	Política Social	Gran Ciudad	PRI	2006
55	Centros de Mediación Municipal	Guadalajara	Servicios Públicos	Metropolitano	PAN	2007

No.	Programa	Municipio	Tipo	Tamaño	Partido	Año
56	Aprovechamiento en el ahorro de combustible	Guadalajara	Servicios Públicos	Metropolitano	PAN	2007
57	Limpieza de avenidas	Guadalajara	Servicios Públicos	Metropolitano	PAN	2007
58	Control de la fauna doméstica por el método quirúrgico	Guadalajara	Salud Pública	Metropolitano	PAN	2007
59	Programa de reproducción y conservación de la Guacamaya Roja	Guadalajara	Conservación Ecológica	Metropolitano	PAN	2007
60	Regularización de Fraccionamientos o Asentamientos Humanos Irregulares en Propiedad Privada en el Municipio de Zapopan	Zapopan	Planeación Urbana	Gran Ciudad	PRI	2007
61	Programa Operativo de Descentralización en la Atención de los Servicios de Emergencia	Guadalajara	Seguridad Pública y Protección Civil	Metropolitano	PAN	2007
62	Capacitación, Desarrollo y Profesionalización en la Autoprotección del Ser Humano en la Emergencia	Guadalajara	Seguridad Pública y Protección Civil	Metropolitano	PAN	2007
63	Beca Guadalajara	Guadalajara	Educación, Cultura y Deporte	Metropolitano	PAN	2007
64	Centros de Educación Popular C.E.P.	Guadalajara	Educación, Cultura y Deporte	Metropolitano	PAN	2007
65	Vía Recreativa Guadalajara	Guadalajara	Educación, Cultura y Deporte	Metropolitano	PAN	2007
66	Manualización de Procedimientos	Guadalajara	Modernización Administrativa	Metropolitano	PAN	2007
67	Programa de Autoprotección <i>Mujer Segura</i>	Guadalajara	Política Social	Metropolitano	PAN	2007

No.	Programa	Municipio	Tipo	Tamaño	Partido	Año
68	Ciclo de cine mensual COMUNICARTE <i>reflexionando sobre género</i> y Concurso y Exposiciones fotográficas <i>Mujeres trabajando en la cotidianidad urbana</i> y Los Derechos de la Mujer a través de la lente	Guadalajara	Educación, Cultura y Deporte	Metropolitano	PAN	2007
69	Diplomado en Agricultura Urbana en Apoyo de la Vida Familiar	Guadalajara	Desarrollo Municipal	Metropolitano	PAN	2007
70	Formación y Fortalecimiento de Redes Ciudadanas	Guadalajara	Participación Ciudadana	Metropolitano	PAN	2007
71	Centro Metropolitano del Adulto Mayor	Zapopan	Política Social	Gran Ciudad	PRI	2007
72	Ludotecas Municipales	Guadalajara	Educación, Cultura y Deporte	Metropolitano	PAN	2007
73	Reconocimiento Infantil <i>Educando con Valores</i>	Guadalajara	Educación, Cultura y Deporte	Metropolitano	PAN	2007
74	Ayuntamiento Infantil	Guadalajara	Participación Ciudadana	Metropolitano	PAN	2007
75	Guadalajara, Único Municipio a Nivel Nacional con Autorización para el Manejo de los Residuos Peligrosos Biológico Infecciosos	Guadalajara	Conservación Ecológica	Metropolitano	PAN	2008
76	Elaboración y seguimiento del Programa Operativo Anual Municipal	Guadalajara	Transparencia y Rendición de Cuentas	Metropolitano	PAN	2008
77	Vía Recreativa Guadalajara	Guadalajara	Educación, Cultura y Deporte	Metropolitano	PAN	2008
78	Banco de Proyectos	Guadalajara	Desarrollo Municipal	Metropolitano	PAN	2008
79	Sistema de Control Evaluación de la Gestión	Guadalajara	Transparencia y Rendición de Cuentas	Metropolitano	PAN	2008

No.	Programa	Municipio	Tipo	Tamaño	Partido	Año
80	Política Ciudad Verde: Una Alternativa de Desarrollo Sustentable	Guadalajara	Conservación Ecológica	Metropolitano	PAN	2008
81	Estrategia de movilidad no motorizada	Guadalajara	Planeación Urbana	Metropolitano	PAN	2008
82	Crucero Deportivo	Guadalajara	Educación, Cultura y Deporte	Metropolitano	PAN	2008
83	Espacio de Encuentro Paseo de la Selva	Guadalajara	Infraestructura Municipal e Imagen Urbana	Metropolitano	PAN	2009
84	Parque San Jacinto	Guadalajara	Infraestructura Municipal 02	Metropolitano	PAN	2009
85	Rehabilitación de Drenaje Sanitario, Rehabilitación de línea de Agua Potable, Empedrado en varios Tramos de la Calle Adolfo Ruíz Cortínez	Tlaquepaque	Servicios Públicos	Urbano	PRI	2009
86	Abre Fácil Tu Negocio Sin Tanta Lata (Simplificación para la Competitividad)	Guadalajara	Modernización Administrativa	Metropolitano	PAN	2009
87	Construcción de Centro de Recreación Familiar Santa María Tequepexpan <i>El Arbol</i>	Tlaquepaque	Infraestructura Municipal e Imagen Urbana	Urbano	PRI	2009
88	Sistema Integral de Control y Evaluación a la Gestión (SICEG)	Guadalajara	Modernización Administrativa	Metropolitano	PAN	2009
89	Programa Operativo Anual del Municipio de Guadalajara	Guadalajara	Transparencia y Rendición de Cuentas	Metropolitano	PAN	2009
90	Construyendo Vidas en Tu Ciudad	Tlajomulco De Zuñiga	Política Social	Urbano	PRD	2011
91	Programa de Intervención por Objetivos	Guadalajara	Participación Ciudadana	Metropolitano	PRI	2011
92	<i>¡Detengamos la Violencia en las Escuelas!</i> con el Buen Trato	Tonalá	Política Social	Urbano	PRI	2011
93	Zapopan Ciudad Digital	Zapopan	Modernización Administrativa	Gran Ciudad	PRI	2011

Fuente: datos del Premio Gobierno y Gestión Pública Local, CIDE (2011). Elaboración propia

